



# Analyse av omstillingspotensial og menypakke av tiltak

På søken etter bærekraftig økonomisk tilpasning – Nesbyen  
kommune

Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Helge Støren, Anny Skaug Grøgaard og Jørund Verpe

TF-notat nr. 20

2020

**Tittel:** Analyse av omstillingspotensial og menypakke av tiltak  
**Undertittel:** På søken etter bærekraftig økonomisk tilpasning – Nesbyen kommune  
**TF-rapport nr:** 20/2020  
**Forfatter(e):** Kjetil Lie, Audun Thorstensen, Helge Støren, Anny Skaug Grøgaard og Jørund Verpe  
**Dato:** 13.10.20  
**ISBN:** 978-82-336-0341-0  
**ISSN:** 1501-9918  
**Pris:** 120,- (Kan lastes ned gratis fra [www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no))  
**Framsidedfoto:**  
**Prosjekt:** Nesbyen kommune – omstilling og effektivisering  
**Prosjektnr.:** 20200750  
**Prosjektleder:** Kjetil Lie  
**Oppdragsgiver(e):** Nesbyen kommune

**Spørsmål om denne rapporten kan rettes til:**

Telemarksforsking  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: +47 35 06 15 00  
[www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no)

**Resymé:**

Utredning av omstillingspotensialet og mulighetene for å få til en bærekraftig økonomisk tilpasning for Nesbyen kommune. Presentasjon av en menyliste av konkrete omstillings- og innsparingstiltak.

# Forord

Telemarksforskning har på oppdrag for Nesbyen kommune gjennomført en analyse av hele kommunens drift og organisering. Vi har da først gjort en grundig kartlegging og KOSTRA-analyse av ressursbruken (netto driftsutgifter) i de ulike tjenestene. Rapportering fra denne analysen forelå i slutten av august. I rapporten som nå legges fram fra det vi kan kalle fase 2 av prosjektet, spilles inn konkrete omstillings- og effektiviseringstiltak basert på mer inngående analyser og informasjonsinnhenting. I løpet av prosjektperioden ble det også gitt tilslutning til fra oppdragsgiver om å se på den administrative organisasjonsstrukturen, og eventuelt også her komme med forslag til endringer og tilpasninger.

Kjetil Lie fra Telemarksforskning har vært prosjektansvarlig hos oppdragstaker, mens de øvrige i prosjektteamet har stått for datainnhenting og tilhørende analyser på hver sine fagområder. Åsne Amland i Ernst & Young har vært innleid konsulent, og vurdert spesielt kommunens seniorpolitikk og dimensjoneringen/organiseringen på det politiske området. Vi vil takke for godt samarbeid med Nesbyen kommune i gjennomføringen av oppdraget, og for ekspeditiv levering av data når vi har etterspurt ekstra opplysninger og for at ledere og tillitsvalgte behjelpelig har stilt seg til disposisjon for intervjuer og kontaktpunkter for øvrig. Vår primære kontaktperson i Nesbyen kommune har vært rådmann Henrik Skovly.

Utredningsarbeidet har pågått i perioden fra månedsskiftet mai/juni.

Bø, 13.10.20

Kjetil Lie

Oppdragsansvarlig

# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	7
<b>1. Innledning og bakgrunn for oppdraget</b> .....	8
<b>2. Seniorpolitikk, politisk aktivitet og forslag til administrativ hovedstruktur</b> .....	9
2.1 Seniorpolitikk .....	9
2.1.1 Om dagens ordning .....	9
2.1.2 Har tiltakene noen effekt? .....	10
2.1.3 Forslag til tiltak .....	11
2.2 Politisk aktivitet .....	12
2.2.1 Politisk ledelse.....	13
2.2.2 Politisk organisering.....	13
2.2.3 Antall medlemmer i styrer, utvalg og råd og møtehyppighet.....	14
2.2.4 Godtgjørelse .....	14
2.2.5 Oppsummering forslag til tiltak.....	14
2.3 Administrativ hovedstruktur .....	14
2.4 Sammendragstabell med innfasing/periodisering av tiltakene i økonomiplan-perioden 2021-24 .....	16
<b>3. Oppvekst og kultur</b> .....	17
3.1 Innledning – metode og datagrunnlag .....	17
3.1.1 Erfaringer fra intervjuer med oppvekst og kultur .....	17
3.1.2 Grunnskolen .....	18
3.1.3 Barnehagen.....	19
3.1.4 Kultur.....	20
3.2 Grunnskoledrift.....	21
3.2.1 Utgifter .....	22
3.3 Grunnskole.....	27
3.3.1 Nesbyen barneskole.....	30

3.3.2	Nesbyen ungdomsskole .....	34
3.3.3	Mulig innsparing i grunnskolen med dagens struktur .....	36
3.3.4	Barne- og ungdomsskole i Nesbyen .....	37
3.4	Oppsummering: Innsparingsmulighet for grunnskole .....	38
3.5	Barnehagedrift .....	39
3.5.1	Briskebyen barnehage .....	43
3.5.2	Elvefaret barnehage .....	44
3.5.3	Friskussen barnehage .....	45
3.5.4	Nesbyen barnehage.....	46
3.6	Sammendrag og forslag til reduksjoner .....	47
3.7	Kultur .....	48
3.7.1	Kino .....	50
3.7.2	Bibliotek .....	52
3.7.3	Kulturskole .....	53
3.8	Innsparingsmuligheter i kultursektoren .....	54
3.9	Organisasjonsstruktur på kommunalområdet .....	55
3.10	Forslag til tiltak.....	55
3.10.1	Sammendragstabell med innfasing/periodisering av tiltakene i økonomiplan- perioden 2021-24 .....	56
<b>4.</b>	<b>Helse og omsorg.....</b>	<b>58</b>
4.1	Innledning .....	58
4.2	Velferdsteknologi og digitalisering .....	60
4.3	Heltidskultur og store stillinger .....	60
4.4	Bemanning som kostnadsfaktor.....	61
4.5	Helse, forebygging og rusomsorg .....	62
4.5.1	Legetjenesten.....	62
4.5.2	Helsestasjon.....	64
4.5.3	Psykisk helse/rus .....	64

4.6	Kvalitet og oppbygging av tjenester .....	64
4.7	Pleiefaktor og dekningsgrad .....	65
4.7.1	Alternativ til kutt .....	67
4.8	Forslag til ny organisering .....	67
4.9	Forslag til omstillings- og innsparingstiltak .....	68
4.9.1	Sammendragstabell med innfasing/periodisering av tiltakene i økonomiplan-perioden 2021-24 .....	71
<b>5.</b>	<b>Teknisk.....</b>	<b>73</b>
5.1	Oppsummering .....	73
5.2	Forslag til ny organisering .....	73
<b>6.</b>	<b>Vedlegg 1.....</b>	<b>75</b>

# Sammendrag

Sammenfattende tabelloppstillinger over konkrete innsparingstiltak på de ulike områdene er gitt på side 16, sidene 55-57 og 71-72. For teknisk er det gitt et punktvis sammendrag på side 73.

Av strukturelle endringer innenfor oppvekst foreslås nedleggelse av én av de tre to-avdelings barnehagene med virkning fra 1.8.2021, dvs. fra det kommende barnehageåret. Sammenslåing av skolene til én felles drifts- og organisasjonsmessig enhet foreslås å skje med virkning fra 1.8.2022. Vi anbefaler for øvrig at det utredes nærmere en samling av de to gjenværende to-avdelings barnehagene inn i skolelokaler ved dagens barneskole som kan gjøres ledige. Utredningen ønsker vi skal gjennomføres alt neste år, med sikte på å legge den fram for politisk behandling i tilknytning til behandlingen av økonomiplanen for 2022-25.

Organisasjonsstrukturen (-modellen) foreslås justert ved at det defineres et nytt kommunalområde; stab og samfunnsutvikling. De tre andre kommunalområdene blir som i dag, men der det foretas visse justeringer på teknisk ved at noen oppgaver og stillinger legges inn under stab og samfunnsutvikling. Kommunalområdet teknisk foreslås for øvrig døpt om til teknisk og infrastruktur. Enhetslederne blir på nivået under kommunalsjef, mens det så blir avdelingsledere under de enkelte enhetene.

# 1. Innledning og bakgrunn for oppdraget

Nesbyen kommune etterspurte i en utlysning ekstern utredningskompetanse til å kartlegge mulige omstillings- og effektiviseringstiltak. Bakgrunnen er kommunens krevende økonomiske situasjon. Det framgikk av forespørselen fra kommunen at det ikke er gjort noen vesentlige tiltak på utgiftssiden, mens det på inntektssiden er innført eiendomsskatt i hele kommunen.

Det er behov for innsparinger også på kort sikt. Målet med oppdraget har vært å finne et økonomisk handlingsrom/bærekraftig økonomiplan for Nesbyen alt for den førstkommende økonomiplan-perioden, dvs. 2021-24. Kommunen presiserer i forespørselen at «Vi ønsker konkrete forslag til tiltak på hvordan en kan oppnå økt økonomisk handlekraft/sunn økonomi.» og «Den som får oppdraget, må presentere en liste over mulige innsparingstiltak som beløper seg til et tosifret antall millioner kroner.» I forespørselen ble det også stilt spørsmål om det er bedre måter å organisere tjenesteproduksjonen på.



## 2. Seniorpolitikk, politisk aktivitet og forslag til administrativ hovedstruktur

### 2.1 Seniorpolitikk

---

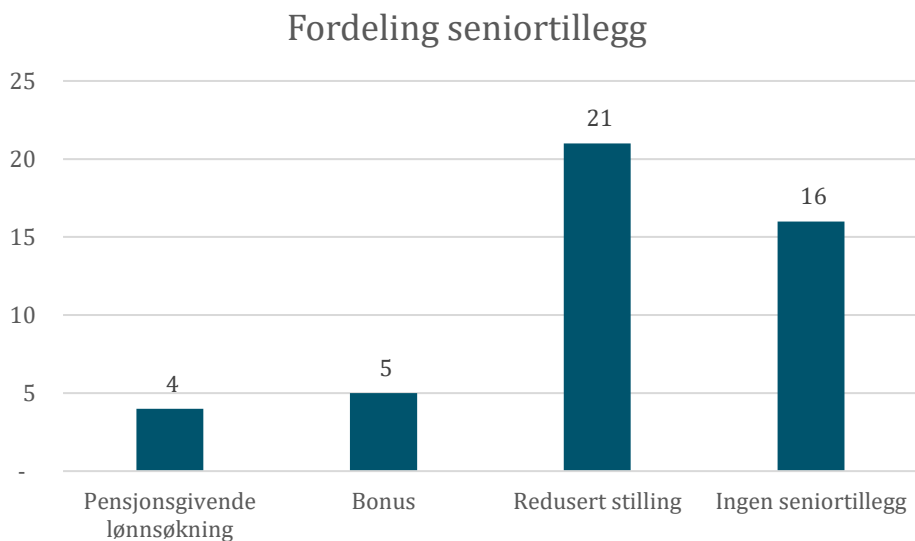
#### 2.1.1 Om dagens ordning

Nesbyen kommune har i dag seniorpolitiske tiltak som ble vedtatt i kommunestyret august 2008. Tiltakene består av tre ulike alternativer for seniortillegg samt ulike tilretteleggingstiltak. De tre alternativene for seniortillegg er:

1. *Pensjonsgivende lønnsøkning*: 5 000 kr. (100 % stilling) det året de fyller 62, 63 og 64 år. Medarbeidere i redusert stilling får forholdsmessig utbetaling.
2. *Bonusordning*: 15 000 kr. (100 % stilling) det året de fyller 62, 63 og 64 år. Medarbeidere i redusert stilling får forholdsmessig utbetaling. Bonusen er ikke-pensjonsgivende.
3. *Redusert stilling med opprettholdelse av lønn*: 10 % redusert stilling med 100 % lønn etter fylte 62 år.

De tre ordningene kan ikke kombineres.

Per september 2020 har Nesbyen kommune 46 ansatte som er 62 år eller eldre. De tre alternativene fordeler seg slik:

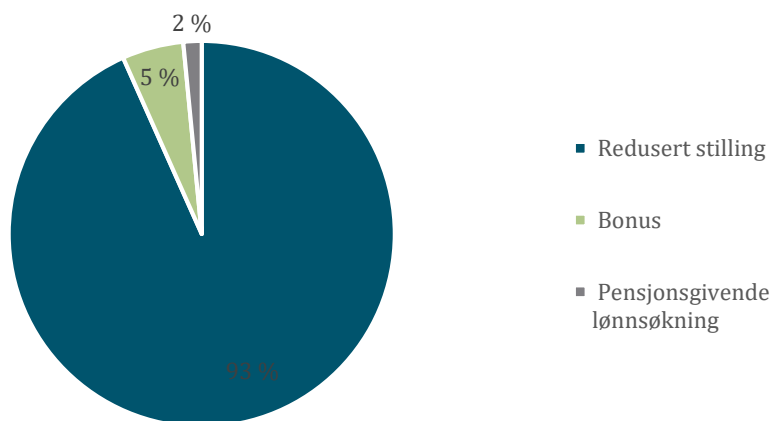


De fleste (84 %) av de ansatte som er i målgruppen og har 100 % stilling har valgt redusert stilling med 100 % lønn.

Det er flere årsaker til at enkelte ansatte over 62 år ikke har valgt seniortillegg. Enkelte har ikke vært ansatt i kommunen de siste fem årene (vilkår), noen er sykemeldte, og det er også sannsynlig at enkelte ikke har god nok kjennskap til de ulike alternativene.

Kostnadene ved seniortilleggene, og da spesielt redusert stilling til 100 % lønn, er ikke beskjedne. Estimert årlig kostnad knyttet til seniortilleggene er i størrelsesorden 1,2 mill. Det fordeles seg slik på de tre alternativene:

### Kostnadsfordeling alternativer for seniortillegg



Ved reduksjon av stillinger er det også nødvendig å erstatte bortfallet av stillinger. Beregningen tar ikke hensyn til eventuelle tillegg for ubekvem arbeidstid eller at ansatte med stillinger som ligger tett opp mot 90 % stilling, ønsker å øke stilling opptil 90 % mot 100 % lønn.

For undervisningspersonell gjelder avtaleregulerte livsfasetiltak for redusert undervisningsplikt. I Nesbyen kommune kommer seniortilleggene nevnt over *i tillegg til* den sentralt avtaleregulerte ordningen for undervisningspersonell. I dag har 9 av 10 lærere over 62 år i Nesbyen kommune valgt et av de tre alternativene for seniortillegg.

#### 2.1.2 Har tiltakene noen effekt?

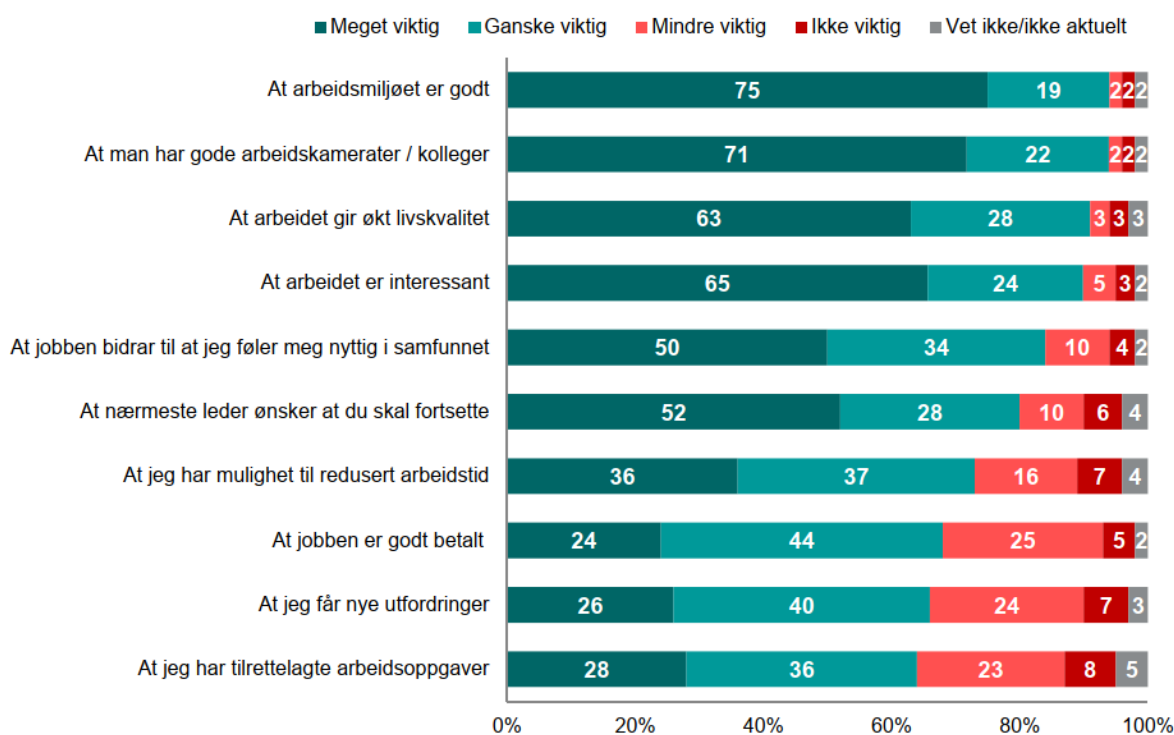
Ved å se på gjennomsnittlig fratredelsesalder per år de siste fem årene ligger Nesbyen kommune omtrent likt som gjennomsnittet for KLP-kommuner. Nesbyen kommune har noe lavere fratredelsesalder enn gjennomsnittet for KLP-kommuner for Fellesordningen, men noe høyere fratredelsesalder når man ser på Sykepleierordningen. Det er dermed ingen indikasjon på at de seniorpolitiske tiltakene i Nesbyen kommune fører til høyere fratredelsesalder sammenliknet med andre kommuner.

Den nye offentlige tjenstepensjonen som gjelder alle offentlige ansatte født i 1963 eller senere, gir økonomiske incentiver til å stå lenger i arbeid. Det taler for at det ikke skal være nødvendig med seniortillegg for å få ansatte i kommunen til å jobbe utover 62 år.

Ipsos har på oppdrag fra Senter for seniorpolitikk (SSP) gjennomført Norsk seniorpolitisk barometer for 2019. Barometeret har vært utført årlig siden 2003. Yrkesaktive under 62 år har fått spørsmål om grunner for å fortsette i arbeid etter at de får rett til pensjon. Kameratskap og arbeidsmiljø verdsettes aller høyest, uavhengig av alder. Dette er et gjennomgående funn over flere år. Mulighet for redusert arbeidstid kommer lenger ned på listen. Det er viktig å legge merke til at selv grunnene med lavest viktighet har en relativt høy score. Dette indikerer at motivasjonsgrunnlaget er sammensatt, selv om man gjennom tidsserien ser at det er de sosiale og faglige aspektene som er viktigst for at man skal fortsette i arbeid etter at man får rett til pensjon (Ipsos, 2019).

**Figur 24. Hvor viktige er følgende grunner for deg for at du skal fortsette i arbeid etter at du får rett til pensjon? (2019)**

Filter: Under 62 år (92 %)



### 2.1.3 Forslag til tiltak

Vi mener at seniortiltakene bør avvikles. Dersom man fjerner de tre alternativene for seniortillegg, kan det gi en årlig utgiftsbesparelse på omtrent 1,2 mill. kr. Dette forutsetter at tilleggene fjernes fullstendig. Dersom man gjennom avtaleverket er forpliktet til å følge de som allerede benytter seg av ordningen frem til 65 år, vil besparelsen være noe lavere de første årene.

Eventuelt kan man beholde en bonusordning ved å tilby for eksempel kr. 10 000 pr år for 100 % stilling i perioden 62-65 år. Medarbeidere i redusert stilling får forholdsmessig utbetaling.

Denne løsningen vil gi en årlig kostnadsbesparelse på omtrent 0,8-0,9 mill. sammenliknet med dagens ordning.

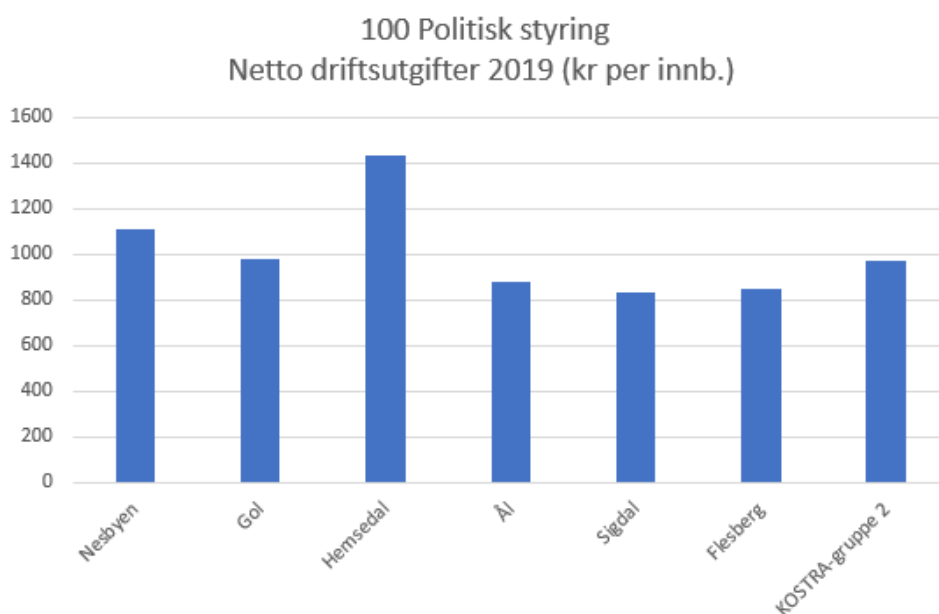
## 2.2 Politisk aktivitet

Når Nesbyen kommune skal redusere driftsutgiftene med beløp i størrelsesorden som framkommer i mandatet, må utgiftene reduseres på de fleste områdene i kommunen. Dette bør også gjelde politisk organisering og politisk ledelse. Telemarksforskning har derfor vurdert politisk organisering, ressurser som brukes til politisk ledelse, antall medlemmer i styrer, utvalg og råd, utvalgsstruktur, samt godtgjørelse av folkevalgte.

Nesbyen kommune hadde merutgifter knyttet til politisk styring på 1,7mill. kroner i forhold til kommunens normerte og inntektsjusterte utgiftsnivå i 2019:

	Netto driftsutgifter 2019 (kr per innb.)		Mer-/mindreutgifter (mill. kr) sammenliknet med		
	Nesbyen kommune	Landsgjennomsnitt	Landsgjennomsnitt	“Normert nivå”	“Normert og inntektsjustert nivå”
<b>100 Politisk styring</b>	1 108	443	2,2	1,8	1,7

For sammenligningskommunene var netto driftsutgifter per innbygger til politisk styring følgende i 2019:

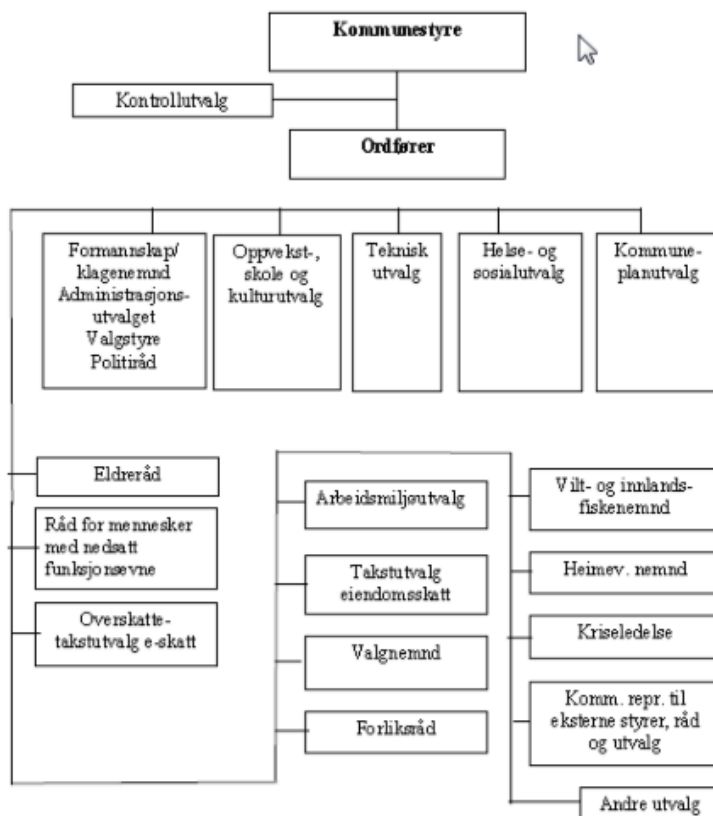


## 2.2.1 Politisk ledelse

Nesbyen kommune har ordfører i 100 % stilling. Varaordfører får godtgjøring tilsvarende 10 % stilling. Dette er rimelige satser for en kommune av denne størrelse.

## 2.2.2 Politisk organisering

Politisk organisasjonskart Nesbyen kommune:



Nesbyen kommune har et høyt antall utvalg sammenliknet med andre kommuner med samme størrelse. Vi anbefaler å slå sammen Teknisk utvalg og Kommuneplanutvalget. Vi anbefaler også at kommunen vurderer å slå sammen Oppvekst-, skole- og kulturutvalget og Helse- og sosialutvalget til et nytt Driftsutvalg.

En reduksjon i antall utvalg vil gi besparelser til møtekostnader, møtegodtgjørelse og tapt arbeidsfortjeneste. Anbefalingen over vil gi en årlig kostnadsbesparelse til godtgjørelse i størrelsesorden kr. 70 000.

Ved å redusere antall utvalg vil man også kunne avlaste administrasjonen – både når det gjelder deltakelse og administrativ oppfølging. Ressursbruken fra administrasjonen til å følge opp et ekstra politisk utvalg vil kunne brukes på andre oppgaver i administrasjonen. Ved å slå sammen utvalg kan en dermed legge til rette for en mer effektiv styring av kommunen.

### 2.2.3 Antall medlemmer i styrer, utvalg og råd og møtehyppighet

Nesbyen kommune har følgende antall medlemmer og møtehyppighet for sine utvalg:

Styre/utvalg	Antall representanter	Møtehyppighet (per år)
Kommunestyret	21	10-12
Formannskapet	5	12-15
Teknisk utvalg	5	12-15
Kommuneplanutvalget	5	6-8
Helse- og sosialutvalget	5	6-8
Oppvekst-, skole- og kulturutvalget	5	6-8
Kontrollutvalget	5	6-8

Vår vurdering er at dette er fornuftig nivå på antall representanter i utvalgene. Dersom antall utvalg reduseres og man ønsker flere til stede i det enkelte utvalg, kan det vurderes å øke antall representanter til 7.

Møtehyppigheten fremstår også fornuftig.

### 2.2.4 Godtgjørelse

Telemarksforsking har gjennomgått kapitlet for godtgjørelse i Politisk reglement, Nesbyen kommune. Vi vurderer satsene som fornuftige, gitt Nesbyen kommunes størrelse.

### 2.2.5 Oppsummering forslag til tiltak

Det anbefales en reduksjon av antall utvalg. Dette bør framlegges som sak i kommunestyret. En må ta stilling til om dette skal gjøres i innværende valgperiode, eller om endringene først skal vurderes fra neste valgperiode.

## 2.3 Administrativ hovedstruktur

---

Vi foreslår følgende hovedstruktur:

## Forslag til overordnet organisasjonskart



Vi foreslår dermed et nytt kommunalområde; stab og samfunnsutvikling ledet av en kommunalsjef (som samtidig vil være stabsleder).

## Kommunalområdet for stab og samfunnsutvikling



Sammensetningen og oppbyggingen av de ulike områdene er nærmere omtalt andre steder i rapporten.

## 2.4 Sammendragstabell med innfasing/periodisering av tiltakene i økonomiplan-perioden 2021-24

Administrasjon og politisk styring		2021	2022	2023	2024
1	<b>Avvikle seniortilleggene</b>  Estimatet forutsetter at tilleggene fjernes fullstendig ved årsskiftet. Besparelsen vil være mindre de første årene dersom allerede inngåtte avtaler ikke skal omfattes av endringen.	1 200	1 200	1 200	1 200
2	<b>Redusere antall politiske utvalg fra fire til to</b>  Estimert kostnadsbesparelse følger av reduserte godtgjørelser. Estimatet forutsetter at endringen gjøres ved årsskiftet. Dersom man venter til neste valgperiode blir besparelsen mindre i 2021. En reduksjon i utvalg vil også frigjøre kapasitet hos administrasjonen. Dette er ikke tallfestet.	70	70	70	70
<b>Sum innsparingstiltak administrasjon og politisk styring</b>		<b>1 270</b>	<b>1 270</b>	<b>1 270</b>	<b>1 270</b>



# 3. Oppvekst og kultur

## 3.1 Innledning – metode og datagrunnlag

---

Vi baserer oss i hovedsak på dokumentanalyse og intervjuer. Utdanningsdirektoratets sider (udir.no, gsi.udir.no og skoleporten.udir.no) og SSBs sider har sammen med tilsendte kommunale planer, utredninger og intervjuer, vært kildene. Fra kommunen har vi fått tilsendt et fylldig grunnlagsmateriale og utfyllende opplysninger på forespørsel. Videre har det vært semistrukturerte intervjuer med representanter for barnehage, kultur og grunnskole og en samtale med tillitsvalgte. Totalt har vi gjennomført tre intervjuer med til sammen 12 informanter fra kommunalområdet oppvekst og kultur. Et viktig underlagsmateriale i arbeidet har vært WSPs rapport «Vurdering vedrørende eventuell skolesammenslåing» fra juli 2019. Denne rapporten er utarbeidet i et tett samarbeid med personalet og ledelsen ved barneskolen og ungdomsskolen og med kommunens ledelse.

I omtalen av kommunen bruker vi her Nesbyen kommune i tråd med navneskiftet 1. januar 2020, selv om historiske KOSTRA-tall viser til gammelt kommunenavn.

### 3.1.1 Erfaringer fra intervjuer med oppvekst og kultur

Som en del av prosjektet har vi gjennomført totalt fem intervjuer innenfor oppvekst og kultur med til sammen 12 informanter. Tre av disse intervjuene har blitt gjennomført som fokusgruppeintervjuer med flere informanter og to som enkeltintervjuer/samtaler med leder og tillitsvalgt.

I intervjuet har vi spurt informantene om deres vurdering av de overordnede prioriteringene for oppvekst og kultur. Svarene vi har fått tyder på at informantene våre stort sett er fornøyd, og at prioriteringene for kommunalområdet er gode.

Når det gjelder kompetanse og kapasitet, mener samtlige informanter vi har snakket med at de har den nødvendige kompetansen til å møte brukernes behov. For skole har prioriteringen av kompetanseheving og desentralisert lærerutdanning vært særlig viktig. Innenfor skolesektoren er det også gode søkere når stillinger lyses ut, mens det i kultursektoren fremheves som mer krevende å rekruttere. Hva gjelder kapasitet, fremhever flere informanter at de er mer tvilende, da de har mange oppgaver å ivareta samtidig.

Sykefravær kan være til hinder for robusthet og kapasitet, men dette er ikke et problem innenfor oppvekst og kultur. Samtlige områder oppgir at de har lavt sykefravær og at størsteparten av sykefraværet er knyttet til langtidssykemeldte heller enn forhold ved arbeidsplassen. Dette tyder på høy trivsel og gode rutiner for oppfølging av sykemeldte.

I intervjuene har vi også spurt informantene om samarbeid, møtepunkter og lederstruktur internt i oppvekst og kultur og mot de øvrige enhetene i kommunen. I alle intervjuene oppgir informantene at samarbeidet på begge disse nivåene fungerer godt. Informantene er i hovedsak fornøyd med tema og innhold på de formelle møtepunktene innad i oppvekst og kultur. Samarbeidet

mellom barnehage og skole i forbindelse med overgangen fra barnehage til skole fremheves som godt. Det samme gjelder samarbeidet mellom kulturskolen og grunnskolen. Når det gjelder samarbeidet med andre enheter som teknisk og stab og støtte, oppgir informantene at dette også fungerer bra.

Det interkommunale samarbeidet innenfor oppvekst og kultur er også et tema som informantene er opptatt av. Det er et utstrakt samarbeid både innenfor barnehage, grunnskole og kultur, og dette fungerer godt og er viktig. Både innenfor barnehage og skole jobber man interkommunalt med kompetanseutvikling, og dette fremheves som kvalitetshevende.

Vi har også spurt informantene om de viktigste styrkene og mulighetene for Nesbyen kommune. Her oppgir flere gode skoler og barnehager og et godt oppvekstmiljø som en styrke for kommunen. Når det gjelder utfordringer og trusler pekes det primært på to forhold; negativ befolkningsutvikling med synkende barnetall samt anstrengt økonomi.

### 3.1.2 Grunnskolen

Elevtallet i kommunen har vært raskt synkende, men nedgangen synes å flate ut mot gjennomsnittlig ca. 25 elever per årstrinn. Netto driftsutgifter per elev er forholdsvis høyt, slik at kommunen hadde merutgifter i 2019 på ca. 12 millioner sammenlignet med landet uten Oslo og ca. 15 millioner sammenlignet med Buskerud. Forbruket i Nesbyen lå nærmere KOSTRA-gruppe 2, med et merforbruk på ca. 6 millioner kroner. Merutgiftene er ikke å finne på skoleskyss, skolelokaler eller skolefritidstilbud, men på «grunnskole» som omfatter de øvrige utgiftene i grunnskolesektoren.

Innenfor «grunnskole» er det lønnsutgiftene i Nesbyen kommune som har høye kostnader.

Når det gjelder ressursbruk ved Nesbyen barneskole, sammenligner vi med omtrent like store skoler. Vi fant 9 andre barneskoler med omtrent like mange elever i Viken og nabofylkene. Gjennomgående bruker Nesbyen barneskole noe større personalressurser enn gjennomsnittet for disse sammenligningsskolene:

- Skoleledelsen ved Nesbyen barneskole synes å ha ressurser på et vanlig nivå.
- Barneskolen bruker omtrent et halvt årsverk mer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene og omtrent halvannet årsverk mer til assistenter. Dette er ressurser som i hovedsak tildeles gjennom enkeltvedtak om tilbudet til enkeltelever, og de blir ikke vurdert i denne sammenheng.
- Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, bruker Nesbyen barneskole 2,43 årsverk, mot gjennomsnittlig 1,91 for sammenligningsskolene.
- Nesbyen barneskole bruker ca. 4 årsverk mer enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene til ordinær undervisning, ca. 4,9 lærerårsverk mer enn hva lærernormen krever. Av dette går ett årsverk til deling av to klasser pga. små klasserom.

Når det gjelder ressursbruk ved Nesbyen ungdomsskole, sammenligner vi med 7 andre ungdomskoler med omtrent like mange elever i Buskerud og nabofylkene og finner at:

- Ungdomsskolen samlet sett har en nøktern ledelsesressurs.
- Ungdomsskolen bruker 2,44 årsverk mer enn gjennomsnittet for sammenlikningskolene til spesialundervisning. Nesbyen ungdomsskole bruker også ca. 1 årsverk mer til assistenter. Spesialundervisning og assistenttimer er ressurser som tildeles gjennom enkeltvedtak, og de blir ikke vurdert i denne sammenheng.
- Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, har sammenlikningskolene gjennomsnittlig 1,91 årsverk. Nesbyen ungdomsskole har 2,61 årsverk, men 0,3 av disse er en ledelsesfunksjon.
- Det går 8,28 årsverk med til ordinær undervisning. Dette er betydelig mindre enn gjennomsnittet for sammenlikningskolene på 10,16 årsverk.
- Nesbyen ungdomsskole bruker 1,9 årsverk mindre enn gjennomsnittet for sammenlikningskolene til ordinær undervisning til ordinær undervisning. Skolen bruker ca. 0,7 lærerårsverk mer enn hva lærernormen krever. Gjennomsnittlig «merforbruk» ved sammenlikningskolene var 2,14 lærerårsverk.

En ressursbruk tilnærmet nivået til sammenlikningskolene vil kunne gi en innsparing på 4 lærerårsverk og 1 assistentårsverk i barneskolen (ca. 3,5 millioner kroner). Tilsvarende, men på litt lengre sikt bør det kunne spares 2 lærerårsverk og 1 assistentårsverk i ungdomsskolen (ca. 2 millioner kroner). Hvis skolene får felles ledelse og ikke bruker alle deler av bygningene, kan det trolig spares 0,4 årsverk til administrasjon og 0,4 årsverk til kontortekniske tjenester (ca. 0,56 millioner kroner). Reduserte utgifter til reinhold og oppvarming gan grovt anslås til 0,5 millioner kroner. Samlet reduksjon av driftsutgiftene i grunnskolen i Nesbyen kan bli ca. 6,5 millioner kroner, hvorav ca. halvparten kan gjennomføres raskt og resten over tre-fire års tid. Ytterligere reduksjoner vil naturlig følge av at elevtallet gradvis går ned.

### 3.1.3 Barnehagen

Antall barn i barnehagen har vært sterkt fallende siste 20 årene. Det er nå gjennomsnittlig ca. 25 barn per årskull. Nedgangen forventes å fortsette ytterligere tre-fire år for deretter å øke til dagens nivå.

Driftsutgiftene per barn i barnehagen er på nivå med gjennomsnittet for landet utenfor Oslo og KOSTRA-gruppe 2, og noe lavere enn gjennomsnittet for Buskerud. Det moderate utgiftsnivået skyldes lave utgifter til lokaler og til styrket tilbud til barna. Når det gjelder driftsutgifter for selve barnehagevirksomheten ligger Nesbyen høyt. Dette skyldes at avdelingene ikke er fylt opp, og at grunnbemanningen er bedre en hva bemanningsnormen tilsier. Fordelingen på fire barnehager medfører også forholdsvis store utgifter til styrerlønn.

Med en gjennomsnittlig bemanning på 5,6 barn per årsverk ville Nesbyen hatt 26,8 årsverk i sin grunnbemanning. De fire barnehagene har 28 årsverk. Dette tilsier en innsparing på 1,2 årsverk. Dette kan gjøres ved å gå ned til 6,0 årsverk i hver av de tre små barnehagene og redusere med ca. 0,2 årsverk i Nesbyen barnehage. Samlet vil dette utgjøre ca. kr 700 000 på årsbasis.

Små barnehager gir større administrasjonskostnader enn større barnehager. Barnehagene har så stor ledig kapasitet at man kan redusere med én barnehage til tre, uten at de gjenværende blir så store at styrerressursene øker. Dermed kan man redusere med 0,6 lederårsverk eller ca. kr

450 000. En reduksjon til tre barnehager vil ventelig også kunne redusere driftsutgiftene til barnehagelokalene med ca. 20 % eller ca. kr 470 000, til sammen ca. kr 900 000.

### 3.1.4 Kultur

Kultursektoren i kommunene består delvis av lovpålagte tilbud. Dette gjelder folkebibliotek og kulturskole. Nesbyen kommune la i 2019 forholdsvis store ressurser inn i kulturarbeidet. Selv om beløpene har variert noe, har Nesbyen hatt ca. 25 % større utgifter per innbygger enn gjennomsnittet for landet uten Oslo de siste fem årene. Dette svarer til en årlig merutgift på ca. 2 millioner kroner. Sammenliknet med gjennomsnittet for Buskerud er merutgiftene noe større, men sammenliknet med KOSTRA-gruppe 2 er utgiftene i Nesbyen noe mindre.

Gjennomgangen av Kostra-data viser at utgifter til aktivitetstilbud for barn og unge ligger på mer enn det dobbelte av gjennomsnittet for landet uten Oslo. Også utgifter til folkebibliotek, kino, museer, kulturskole, kommunale idrettsbygg og andre idrettsanlegg ligger høyt. På den annen side har Nesbyen ingen utgifter til idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg. Kommunen har også forholdsvis små utgifter til kunstformidling, andre kulturaktiviteter og kommunale kulturbygg. Reduksjoner i utgiftene til kultur vil måtte gå ut over de prioriterte områdene.

Kulturskolen er lovpålagt og den er vellykket i den forstand at langt flere bruker dette tilbudet i Nesbyen enn i kommuner flest. Deltakeravgiften synes å ligge på et vanlig nivå, og det er lite å hente på en økning. Økte betalingssatser vil kunne gi mindre søkning til tilbudene og dermed mindre utgifter for kommunen. Hverken dette eller andre former for avvisning av elever synes rimelig.

Folkebiblioteket er lovpålagt for kommunen, men omfanget av tjenester kan kommunen selv bestemme. Det planlegges for et utvidet bibliotektilbud som også skal omfatte tilbudet til elevene på ungdomstrinnet. Det synes derfor urealistisk å foreslå nedskjæringer nå.

Kommunal kinodrift er ikke lovpålagt. Nesbyen kommune har en kino med plass til 168 besøkende. I 2019 var det 116 forestillinger med gjennomsnittlig 29 personer per forestilling. Hver kinobillett ble subsidiert med ca. kr 268, eller samlet i overkant av 0,9 millioner kroner.

I 2019 var det 27 kommunale kinoer utenom Nesbyen med en virksomhet omtrent på størrelse med kinoen i Nesbyen. Gjennomsnittlig netto utgifter per besøkende i de 27 kommunene var ca. kr 67, mot ca. kr 268 i Nesbyen. Forskjellen tilsvarer ca. kr 704 000 for Nesbyen. En nedleggelse av kinoen vil på sikt gi en innsparing på ca. kr 900 000, men innsparingen kan pga. en husleieavtale de første årene bli noe mindre (ca. kr. 750 000).

## 3.2 Grunnskoledrift

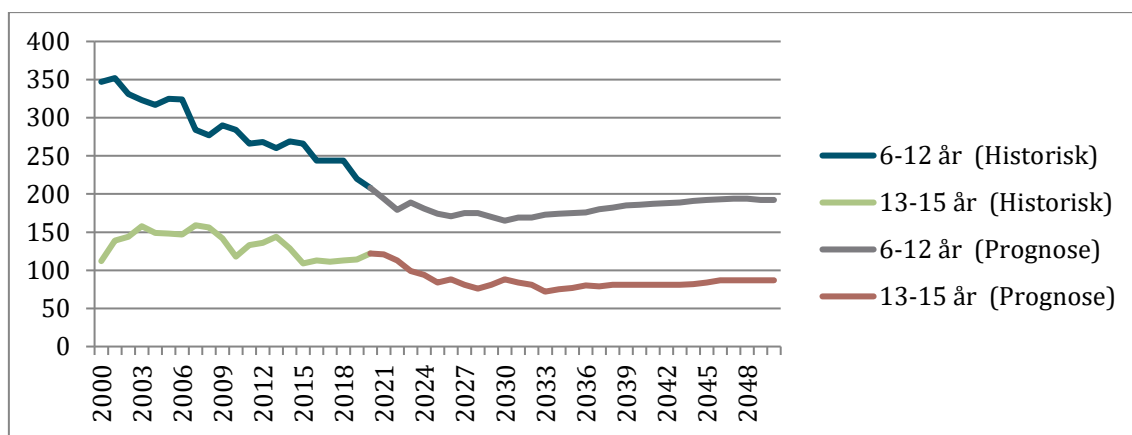
Alle skoler skal ha en rektor<sup>1</sup> som leder skolen innenfor de rammer som lov, forskrifter og kommunale vedtak setter. Ved mellomstore og store skoler er det vanlig at oppgavene fordeles på flere ansatte, som assisterende rektor, avdelingsledere og lignende. Rektorer ved små skoler kan ha deler av stillingen sin til undervisning. Det er forholdsvis sjelden at rektorer er pålagt oppgaver utenfor egen organisasjon eller har mindre enn 100 % stilling ved skolen.

Opplæringsloven og kommunale vedtak er de viktigste rammene for driften av kommunale skoler. Loven med forskrifter beskriver målene og innholdet for virksomheten. Loven er en rettighetslov som gir elevene rett på opplæring i et gitt omfang og tilpasset deres forutsetninger. Det er en rekke føringer for organiseringen. De viktigste er fordelingen av opplæringstida på fag og kvalifikasjonskrav for det pedagogiske personalet.

Gjennom budsjettvedtakene setter kommunen årlige, økonomiske rammer for virksomheten i skolen. Kommunen kan definere rammene rent økonomisk, eller man kan både sette økonomiske rammer og begrensninger i antall stillinger. Ressursene må være store nok til at elevenes rettigheter kan ivaretas. Avtaleverket for de ansatte regulerer i stor grad deres lønn, arbeidstid, plikter og rettigheter.

Mens det tidligere var tallet på klasser ved en skole som bestemte hvor mange lærere man skulle ha til ordinær undervisning, er det etter innføringen av lærernormen<sup>2</sup> elevtallet som angir minimumsressursen for skolen.

Når det gjelder antall skolebarn i Nesbyen kommune, har det vært en betydelig nedgang siden år 2000. Figur 1 viser tallet på barn i skolealder fra år 2000 til år 2020 og SSBs nye prognose for årene fram mot år 2050



Figur 1 Barn i alderen 6-12 år (barnetrinnet) og alderen 13-15 år (ungdomstrinnet) fram til 2020 og prognoser (MMMM) fram til 2050. Kilde: SSB

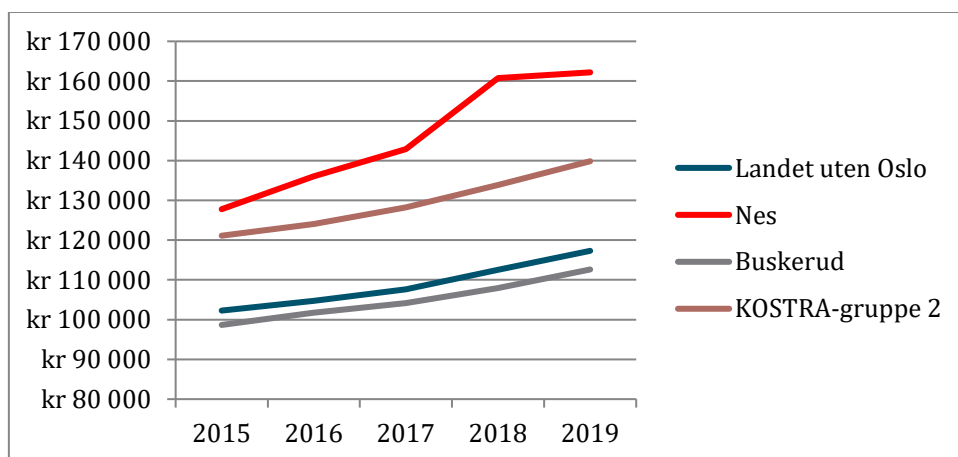
<sup>1</sup> Opplæringsloven § 9-1

<sup>2</sup> Lærernormen ble innført i 2018. Fra 2019 sier normen at det i den enkelte skolen maksimalt skal være et gjennomsnitt på 15 elever per lærer i ordinær undervisning for 1. – 4. trinn, 20 elever for 5. – 7. trinn og 20 elever for 8. – 10. trinn.

Samlet for barneskolen og ungdomsskolen vil elevtallet ventelig synke ned mot ca 250 i løpet av de neste ti årene for deretter sakte å stige noe igjen. Vi får dermed en reduksjon basert på kjente barnetall med ca 25 %.

### 3.2.1 Utgifter

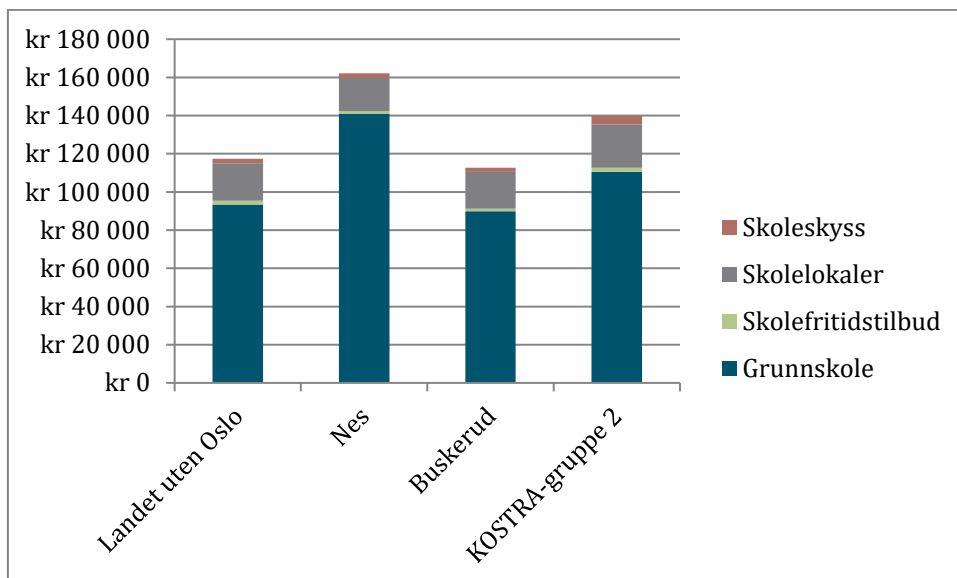
KOSTRA-tallene fra 2015 til 2019 gir oss et inntrykk av hvordan utgiftsnivået i Nesbyen har utviklet seg i denne tiden, sammenlignet med andre kommuner. Figur 2 viser at Nesbyen i 2019 brukte noe mer på grunnskolesektoren enn gjennomsnittet for landet uten Oslo, Buskerud og KOSTRA-gruppe 2. Bildet blir svakt misvisende ved at Nesbyen i 2015 og 2016 hadde omtrent 9 % av elevene i private skoler, mens kommunen nå har alle sine elever i kommunale skoler. Sammenligningsgrunnlaget<sup>3</sup> har ca. 2–4 % av elevene i private skoler. Når dette justeres for, er merutgiftene i forhold til landet uten Oslo ca. kr 35 000 per elev, og merutgiftene i forhold til gjennomsnittet for Buskerud var ca. kr 46 000. Med 330 elever svarer dette til hhv. ca. 12 millioner kroner og ca. 15 millioner kroner. Forbruket i Nesbyen lå nærmere KOSTRA-gruppe 2, med et merforbruk på ca. 6 millioner kroner.



Figur 2 Netto driftsutgifter til grunnskolesektoren 2015–2019 per innbygger i alderen 6–15 år i Nesbyen kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hedmark og KOSTRA-gruppe 11. Kilde: KOSTRA

Utgiftene til grunnskolesektoren deles inn i fire tjenestefunksjoner med betegnelsen, *grunnskole*, *SFO*, *skolelokaler* og *skoleskyss*. Den mest omfattende funksjonen er *grunnskole*, som har alle utgifter i grunnskolesektoren med unntak av SFO, skolelokaler og skoleskyss. Figur 3 viser at det er driftsutgifter til *grunnskole* som har det største avviket fra sammenligningsgrunnlaget.

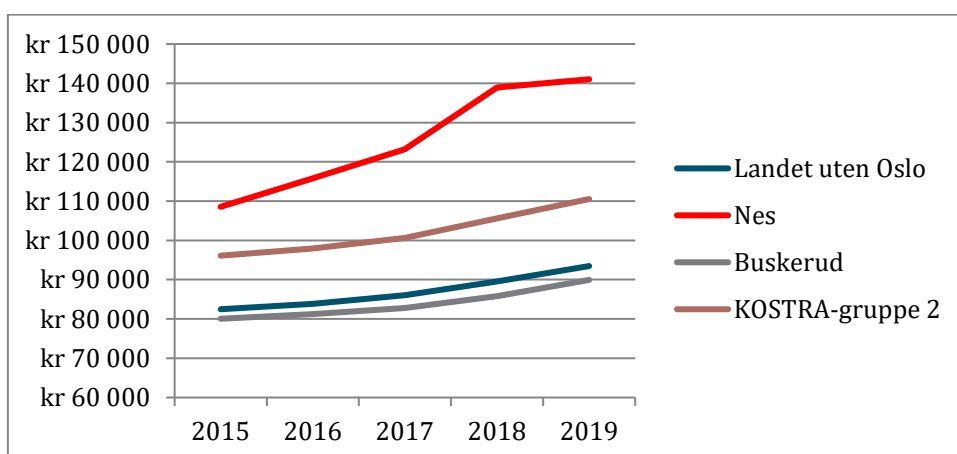
<sup>3</sup> Buskerud, KOSTRA-gruppe 2 og landet uten Oslo



Figur 3 Netto driftsutgifter i grunnskolesektoren per innbygger 6–15 år i 2019 fordelt på tjenestefunksjonene grunnskole, skolefritidstilbud, skolelokaler og skoleskyss. Kilde: KOSTRA

Under skal vi se på tallene for de fire tjenestefunksjonene for å se hvordan disse varierer over tid.

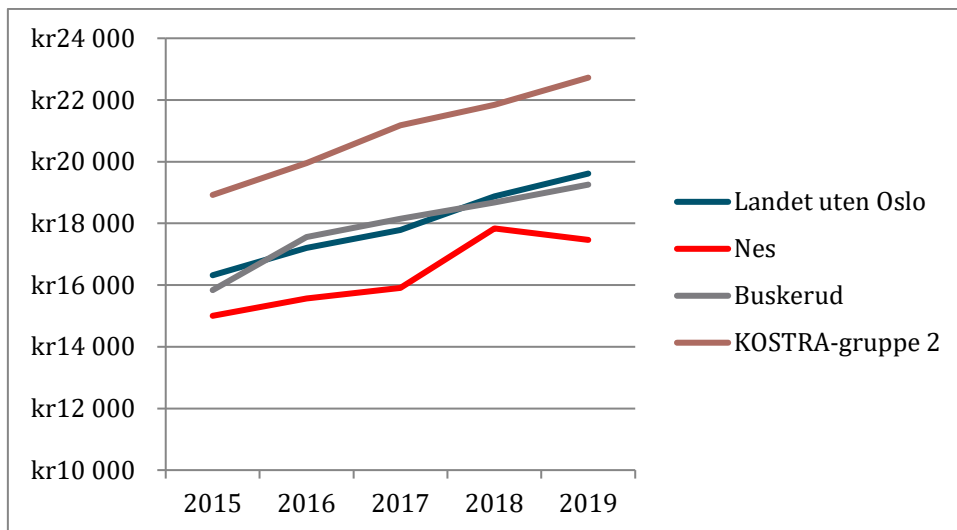
Når det gjelder tjenestefunksjonen *grunnskole*, ser vi i figur 4 at Nesbyen kommune allerede lå betydelig over sammenligningsgrunnlaget fram til 2017, da den private Rukkedalen skole ble nedlagt<sup>4</sup>. Fra 2018 ligger utgiftsnivået betydelig høyere. Sammenliknet med landet uten Oslo, Buskerud og KOSTRA-gruppe 2, med 2-4 prosent elever i private skoler, er den forskjellen som framkommer i figuren litt for liten i 2015 og 2016 og litt for stor i 2018 og 2019. Forskjellen i netto driftsutgifter til *grunnskole* i forhold til gjennomsnittet for Buskerud og landet uten Oslo er i størrelsesorden kr 45 000 per elev, forskjellen til KOSTRA-gruppe 2 er ca. kr 30 000 per elev.



<sup>4</sup> De største ressursene til privatskoler kommer direkte fra staten med fratrukk i rammetilskuddet til kommunen.

Figur 4 Netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger i alderen 6–15 år i Nesbyen kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Buskerud og KOSTRA-gruppe 2. Kilde: KOSTRA

Figur 5 viser netto driftsutgifter til skolelokaler per innbygger i alderen 6-15 år i Nesbyen kommune i perioden 2015-2019. Som vi ser av figuren, har driftsutgiftene til *skolelokaler* ligget lavt alle de fem årene. Mindre-utgiftene sammenlignet med Buskerud og landet uten Oslo var i 2019 i underkant av én million kroner.<sup>5</sup>

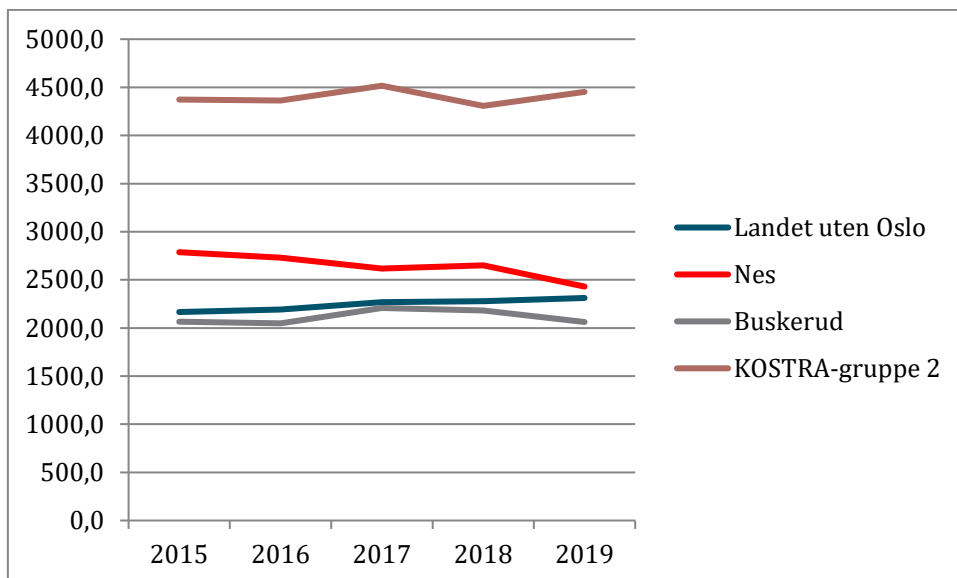


Figur 5 Netto driftsutgifter til skolelokaler per innbygger i alderen 6–15 år i Nesbyen kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Buskerud og KOSTRA-gruppe 11. Kilde: KOSTRA

Skyssutgiftene er i betydelig grad avhengig av skolestrukturen i kommunen. Figur 6 viser netto driftsutgifter til skoleskyss per innbygger i aldersgruppen 6-15 år. Som vi ser av figuren, har tallet på skyss elever sunket de senere årene. I 2019/20 har 37,6 % elevene skoleskyss. Dette er mer enn i Buskerud (20,7 %) og landet uten Oslo (23,0 %), men mindre enn KOSTRA-gruppe 2 (52,0 %). De lave kostnadene kan delvis skyldes at kommunen ikke har midtskyss (for elever på noen trinn skal tidligere hjem pga. færre skoletimer).

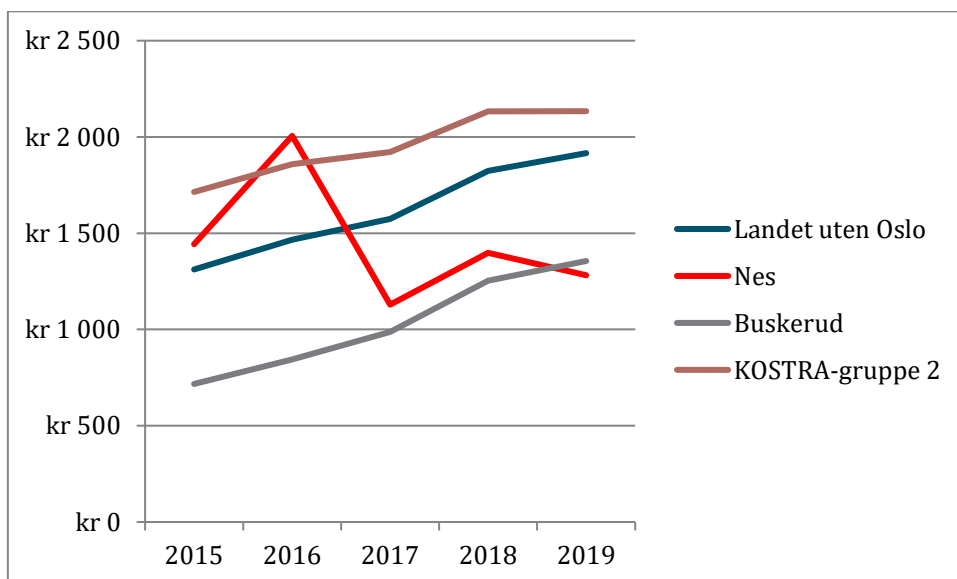
<sup>5</sup> Kommunen opplyser at driftsutgiftene til grunnskolevirksomhet kan være noe overvurdert ved at utgifter til kulturskolen og folkebadet kan være rapportert på grunnskole.





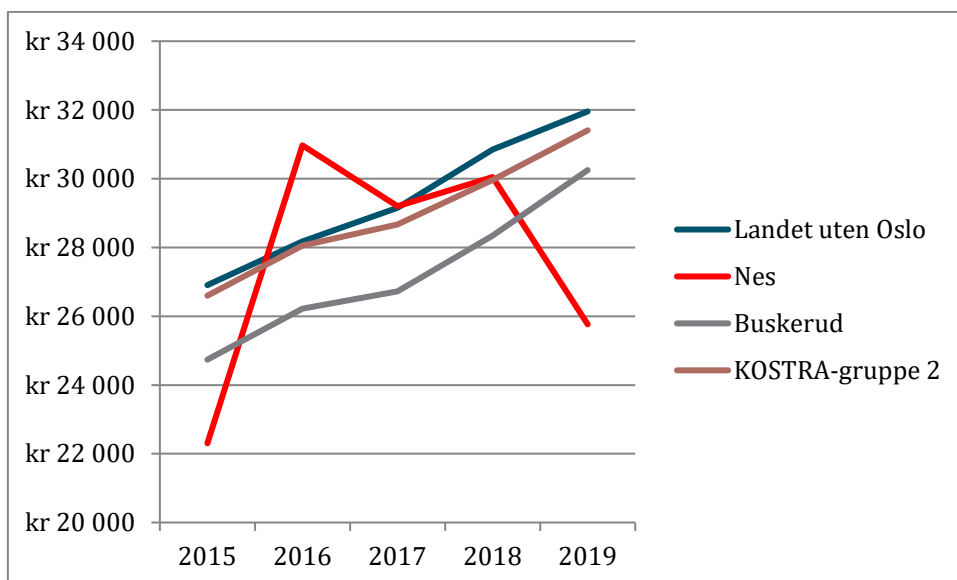
Figur 6 : Netto driftsutgifter til skoleskyss per innbygger i alderen 6–15 år i Nesbyen kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hedmark og KOSTRA-gruppe 11. Kilde: KOSTRA

Figur 7 viser utgifter til skolefritidstilbud per innbygger i aldersgruppen 6-15 år. Vi ser at netto-utgifter til skolefritidsordningen i Nesbyen ligger på et lavt nivå for alle elevene i kommunen som helhet. (Figur 8 og figur 9 tar utgangspunkt i elevene i SFO-alder.)



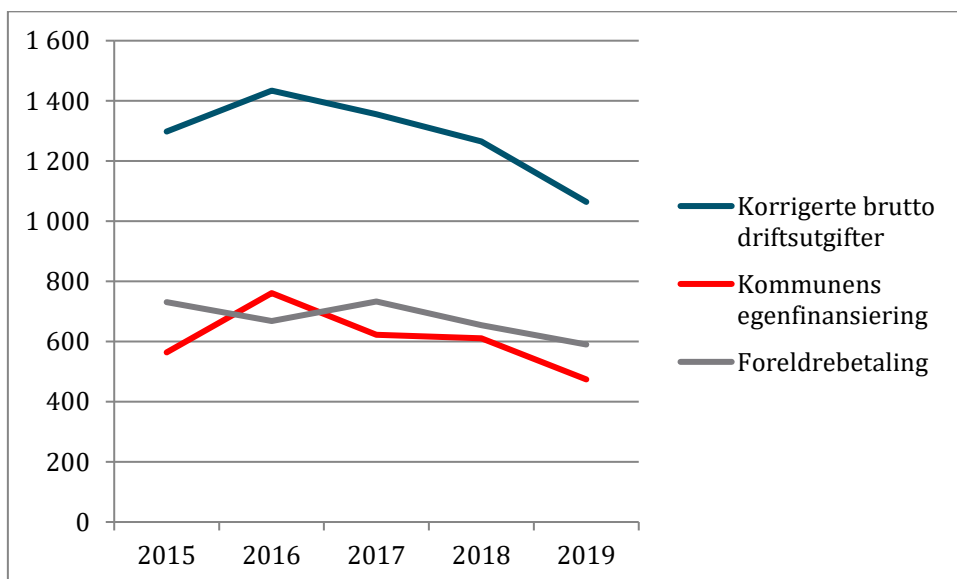
Figur 7 Netto driftsutgifter til skolefritidstilbud per innbygger i alderen 6–15 år i Nesbyen kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Hedmark og KOSTRA-gruppe 11. Kilde: KOSTRA

Figur 8 viser at brutto driftsutgifter per bruker i SFO i Nesbyen har variert betydelig i perioden 2015-2019.



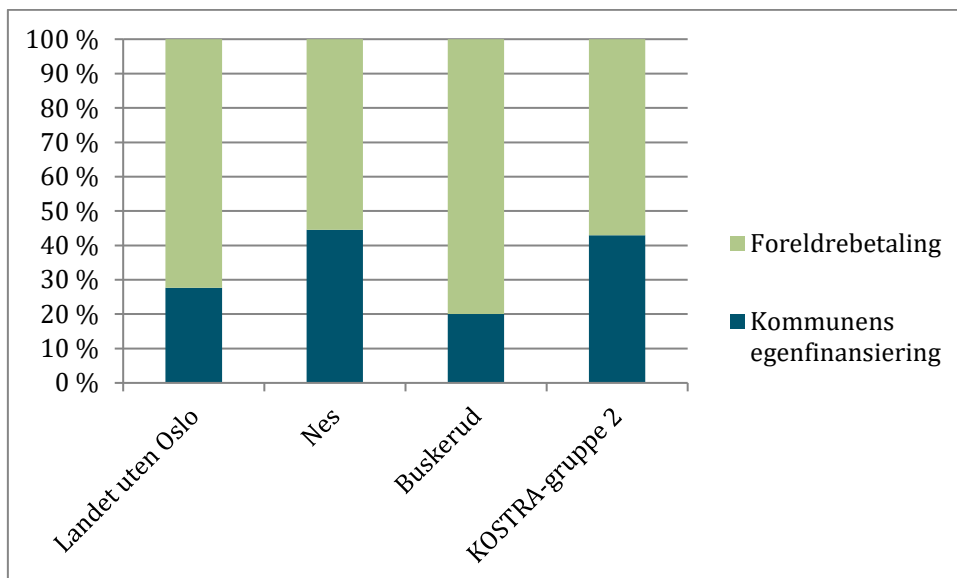
Figur 8 Korrigerte brutto driftsutgifter til skolefritidstilbud per bruker i Nesbyen kommune, sammenlignet med landet uten Oslo, Buskerud og KOSTRA-gruppe 2. Kilde: KOSTRA

Tallet på brukere av SFO i Nesbyen har blitt redusert. Figur 9 viser at driftsutgiftene også har blitt redusert noe de siste årene. Dette har medført både lavere foreldrebetaling og mindre netto-utgifter for kommune.



Figur 9 Fordeling av driftsutgiftene (1 000 kr) til skolefritidstilbud i Nesbyen kommune fra 2015 til 2019. Kilde: KOSTRA

Figur 10 viser fordelingen mellom foreldrebetaling og kommunal egenfinansiering i 2019 i prosent. Som vi ser av figuren, var fordelingen mellom foreldrebetaling og kommunal egenfinansiering i 2019 omtrent som i kommunegruppe 2. I Buskerud og i landet uten Oslo betalte foreldrene gjennomsnittlig en større andel av driftsutgiftene til SFO



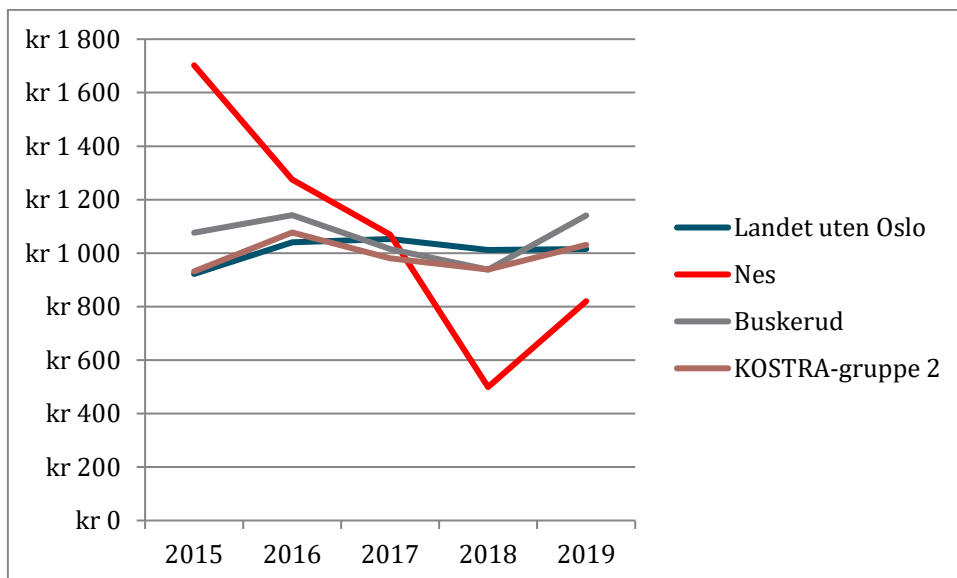
Figur 10 Prosentvis fordeling av driftsutgiftene til skolefritidstilbud i Nesbyen kommune, Buskerud, KOSTRA-gruppe 2 og landet uten Oslo i 2019. Kilde: KOSTRA

### 3.3 Grunnskole

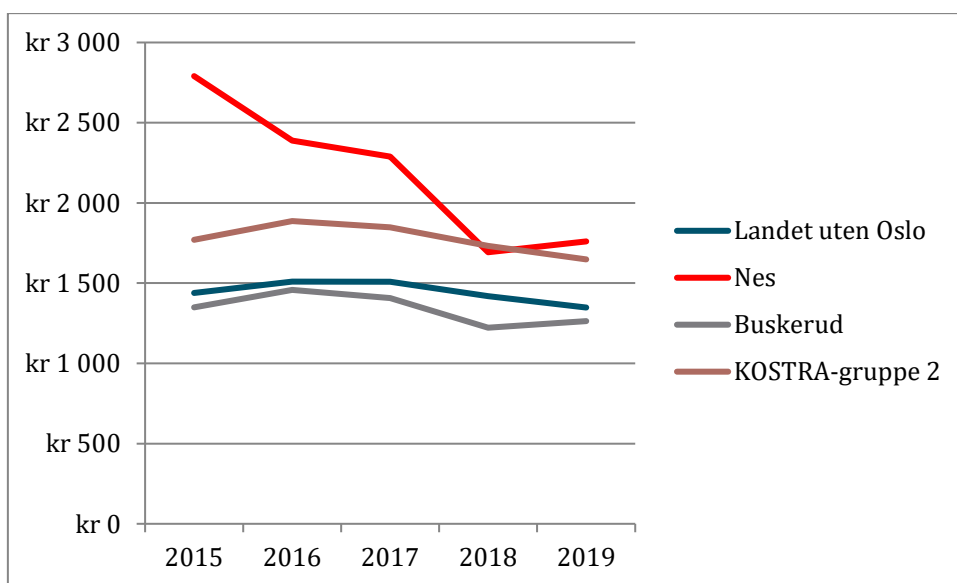
Vi så i kapittelet over at Nesbyen i 2019 hadde store kostnader per elev i kategorien *grunnskole*, og vi vil se nærmere på hver av de to skolene for å finne grunnene til dette.

Innenfor de gitte rammene er organiseringen av skolens drift i stor grad overlatt til skolens rektor. Det betyr at skolen har en betydelig frihet i organiseringen av undervisningen, både når det gjelder å dele inn elevene i klasser/grupper og i fordelingen av oppgavene på personalet. På det faglige området utøver rektoren sin ledelse i et samarbeid med sitt personale.

En rektor må gjøre organisatoriske og metodiske valg for å nå målene for skolens drift; elevenes læring. Disse valgene vil ha økonomiske konsekvenser. Den største utgiftsposten er lønnsutgiftene, men skolen har også materielle utgifter til inventar, utstyr og undervisningsmateriell. Vi ser av figur 11 og figur 12 at skolene i Nesbyen de to siste årene har hatt litt mindre utgifter til inventar og utstyr og litt større utgifter til undervisningsmateriell enn sammenligningsgrunnlaget. Langt på vei utligner disse forholdene hverandre slik at Nesbyen ligger på nivå med sammenligningskommunene når det gjelder utgifter til inventar, utstyr og undervisningsmateriell.



Figur 11 Driftsutgifter per elev til inventar og utstyr fra 2015 til 2019. Kilde KOSTRA



Figur 12 Driftsutgifter per elev til undervisningsmaterieell fra 2015 til 2019. Kilde KOSTRA

Hvordan påvirker rektorenes organisering skolenes lønnsutgifter? I hovedsak er den enkeltes ansattes lønnsnivå regulert av tariffavtaler, så spørsmålet kan best besvares ved å se på hvordan organiseringen påvirker hvor mange årsverk som kreves.

Skolens drift revurderes minst hvert skoleår. Om høsten hvert år rapporteres organiseringen inn til staten (GSI). Telledatoen er 1. oktober. Disse rapportene gir grunnlag både for å sammenligne utviklingen av ressursbruken fra år til år og for å sammenligne skoler.

Når det gjelder bruken av personalressurser, vil vi se på tidsressurs brukt til

- administrative og pedagogiske lederoppgaver<sup>6</sup>
- ordinær undervisning
- spesialundervisning og særskilt språkopplæring
- undervisningspersonalets tid til annet enn undervisning<sup>7</sup>
- arbeid utført av assistenter
- arbeid utført av kontorteknisk personale

For vurderingene av ressursbruken i skolene vil vi bruke tre sammenligningsgrunnlag.

- Vi sammenligner personalressursene med andre skoler av samme størrelse i Viken, eller nærliggende fylker.
- Vi sammenligner med lærernormen for hvert hovedsteg<sup>8</sup>. Til dette brukes Utdanningsdirektoratets kalkulator<sup>9</sup>.
- Vi bruker tradisjonelle klassesdelingsregler og beregner lærerbehovet med minst én lærer per klasse i alle timer (minstetimetallet). Vi vurderer deretter de overskytende ressursene.

Med utgangspunktet i disse sammenligningene vurderer vi skolens samlede ressursbruk og muligheter for eventuelle besparelser.

Nå er naturligvis ikke målet for grunnskolen å bruke minst mulig ressurser. Skolene skal bidra til læring. Det er ikke ønskelig å bruke skoler med dårlige læringsresultater som målestokk. Læringsresultatene kan måles på mange måter. Det enkleste er å se på skolebidraget.<sup>10</sup> Skolebidragsindikatoren er et tall for den delen av læringsresultatet som ikke skyldes forutsetningene elevene har med seg, som tidligere elevprestasjoner og foreldrebakgrunn. Det er en variasjon blant sammenligningsskolene, så vi sammenligner med gjennomsnittet av deres indikatorer.

---

<sup>6</sup> Dette skal omfatte den samlede tidsressurs som er avsatt til administrative og pedagogiske lederoppgaver i henhold til SFS2213, avtale mellom KS og lærerorganisasjonene. Ofte rapporteres bare ledelse på skolenivå. Ledelse på f.eks. team-nivå rapporteres gjerne under «årsverk for undervisningspersonalet til annet enn undervisning».

<sup>7</sup> Eksempler på oppgaver som kan føre til fratrekk i undervisningsplikten er:

- kontaktlærerfunksjon
- seniortiltak
- tidsressurspott
- pedagogisk veiledning og utviklingsarbeid
- vikartimer som en del av stillingen til lærere tilsatt ved skolen (beredskapsressurser)
- elevrådskontakt - hvis dette er en lærer
- lokalt fastsatte funksjoner som tillitsvalgte og lignende
- fjernundervisning eller annen undervisning til elever ved andre skoler
- tilsyn av elever som får hjemmeundervisning
- sosialpedagogisk rådgiver - hvis dette er en lærer
- utdannings- og yrkesrådgiver - hvis dette er en lærer
- annet pedagogisk arbeid for å fylle opp stillingens årsramme for lesepliktidd.

<sup>8</sup> Lærernormen ble innført i 2018. Fra 2019 sier normen at det i den enkelte skolen maksimalt skal være et gjennomsnitt på 15 elever per lærer i ordinær undervisning for 1. – 4. trinn, 20 elever for 5. – 7. trinn og 20 elever for 8. – 10. trinn.

<sup>9</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/larernormkalkulator/larernorm-for-grunnskolen2/>

<sup>10</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/skolebidragsindikatorer-for-grunnskoler/hva-er-skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/>

- Nesbyen barneskole har bedre skolebidragsindikator for 1. – 4. trinn enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene. For 5. – 7. trinn har sammenligningsskolene bedre gjennomsnittlig skolebidrag enn Nesbyen barneskole.
- Nesbyen ungdomsskole har vesentlig bedre skolebidrag enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene for ungdomstrinnet.

Dette tyder med andre ord på at vi for Nesbyen barneskole sammenligner med skoler som samlet sett har omtrent like gode læringsresultater. For Nesbyen ungdomsskole sammenligner vi med skoler som gjennomsnittlig har dårligere resultater. Men, som i alle andre målinger, vil slike indikatorer ha svakheter. De varierer fra år til år, og de måler bare en begrenset del av skolens virksomhet. Dette gjør at det er en betydelig usikkerhet knyttet til betydningen de enkelte måleresultatene.

### 3.3.1 Nesbyen barneskole

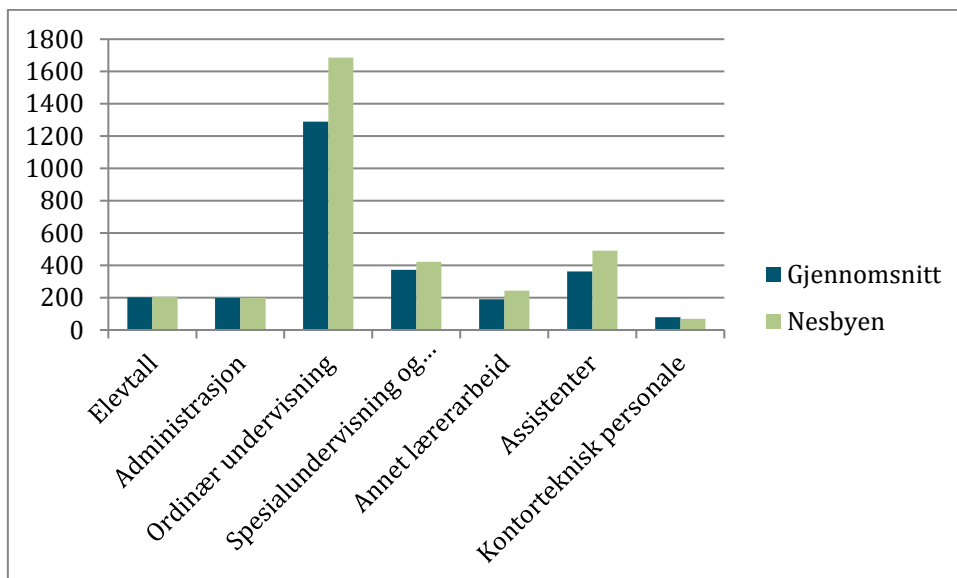
Nesbyen barneskole har 206 elever skoleåret 2019/20. Skolen skal etter de tradisjonelle klassedelingsreglene ha ressurser til 11 klasser ved at fire av årskullene har mer enn 28 elever. Skolen har valgt å dele ytterligere to klasser, bl. a. på grunn av klasserommenes størrelse. Gjennomsnittlig klassestørrelse blir dermed ca. 16 elever.

Når det gjelder ressursbruk, sammenligner vi med omtrent like store skoler. Vi fant 9 andre barneskoler med omtrent like mange elever i Viken og nabofylkene<sup>11</sup>. Gjennomsnittlig elevtall for disse skolene er 202. Gjennomgående bruker Nesbyen barneskole noe større personalressurser enn gjennomsnittet for disse sammenligningsskolene.

Nesbyen barneskole bruker 2,00 årsverk til administrasjon. Gamle beregningsregler ville gitt minimum ca. 1,15 årsverk. Erfaringsmessig har skolene nå vanligvis 30–40 % større administrasjonsressurs enn hva de gamle normene skulle tilsi. Dette skyldes større krav til ledelsen. Vi ser også at sammenligningsskolene hadde gjennomsnittlig 1,98 årsverk til administrasjon. Det er altså liten forskjell mellom Nesbyen barneskole og sammenligningsskolene når det gjelder administrasjonsressurser. Nesbyen barneskole bruker 0,7 årsverk til kontorteknisk personale, mot gjennomsnittlig 0,79 årsverk i sammenligningsskolene. Skoleledelsen ved Nesbyen barneskole synes derfor å ha ressurser på et vanlig nivå.

---

<sup>11</sup> Rødskog, Tofte, Skavanger, Gullaug, Hallingstad, Stenseth, Veien, Ormåsen og Nedre-Ål skole har fra 190 til 220 elever, med et gjennomsnitt på 202.



Figur 13 Personalbruk (prosent årsverk) i Nesbyen barneskole 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for ni omtrent like store skoler.

Nesbyen barneskole bruker omtrent et halvt årsverk mer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene og omtrent halvannet årsverk mer til assistenter. Dette er ressurser som i hovedsak tildeles gjennom enkeltvedtak om tilbudet til enkeltelever, og de blir ikke vurdert i denne sammenheng.

Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, bruker Nesbyen barneskole 2,43 årsverk, mot gjennomsnittlig 1,91 for sammenligningsskolene. Langt på vei skyldes nok det store forbruket i Nesbyen alderssammensetningen og generøse seniortilbud. Noe kan muligens også forklares med vikarressurser lagt inn i lærerstillingene. Det er 14 kontaktlærere.

### Ordinær undervisning

Nesbyen barneskole bruker 16,85 årsverk til ordinær undervisning. Vi ser av figur 13 at dette er ca. 4 årsverk mer enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene.

Skolen trenger ca. 12,0 årsverk til ordinær undervisning for å tilfredsstille lærernormen. Skolen bruker dermed ca. 4,9 lærerårsverk mer enn hva lærernormen krever. Gjennomsnittlig «merforbruk» ved sammenligningsskolene var ca. 1,6 lærerårsverk.

Skolen har, samlet sett, meget romslige arealer i forhold til elevtallet. Den er organisert i en spesialromfløy og tre klasseromsområder. Hvert av disse har et storrom med direkte tilgang til klasserom, grupperom og kontorarbeidsplasser for lærerne. Storrommene brukes derfor både som undervisningsareal og trafikkareal. To av klasseromsområdene har fire middels store klasserom, men det tredje har seks forholdsvis små klasserom. Tallet på klasserom er godt tilpasset til et elevtall hvor hvert trinn må deles i to klasser. Det uheldige er at området med seks små klasserom har to trinn som ikke krever klassesdeling etter vanlig klassesdelingsregler (1. trinn og 2. trinn). Skolen har valgt å dele også disse trinnene i to klasser, med den følgen at det går med ekstra lærerressurser. En slik deling legger beslag på ca. 1 årsverk.

Veilederne til forskrift om miljørettet helsevern i skolen<sup>12</sup> sier om innearealene:

Ved beregning av maksimale elevtall i et undervisningsrom, bør det tas hensyn til hele læringsarealet som klassen/elevgruppen disponerer. Det må også tas hensyn til rommenes utforming, innhold og ventilasjonsforhold. Læringsarealet til en klasse/elevgruppe skal legges til rette for varierte arbeidsformer og tilhørende utstyr.

Når en klasse/elevgruppe disponerer tilleggsarealer (grupperom, formidlingsrom eller andre rom) i nærheten av klasserommet/hovedrommet, må klasserommet/hovedrommet planlegges etter en arealnorm på minimum 2 m<sup>2</sup> pr. elev. Så lenge inneklimate er tilfredsstillende og aktiviteten i rommet er tilpasset, kan elevtallet i enkeltrom (som f.eks. formidlingsrom og auditorier) gjerne være høyere enn normen på 2 m<sup>2</sup> pr. elev tilsier. Dersom klassen/elevgruppen ikke disponerer tilleggsarealer i nærhet til klasserommet/hovedrommet, bør arealet være større, helst opp mot 2,5 m<sup>2</sup> pr. elev. Areal for ansatte kommer i tillegg til arealnormen i avsnittet over.

Med de disponible storrommene kan normen på 2 m<sup>2</sup> per elev anvendes for hjemmeklasserommene. Begrunnelsen for å dele første og andre trinn, begge med 22 elever, er at det inntil deres storrom (D-07) ikke er klasserom med plass til så mange elever. I vedlegg 1 ser vi nærmere på dette.

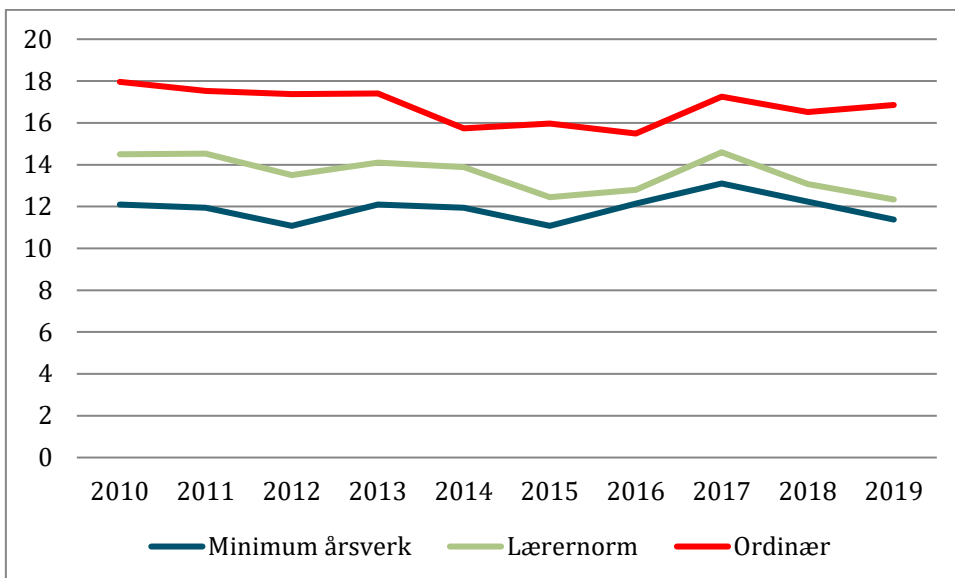
Den tradisjonelle minimumsnormen for ordinær undervisning var én lærer per klasse i alle timene. Ved å se på de ti siste skoleårene finner vi at Nesbyen barneskole har ligget ca. 40 % (4–6 årsverk) over denne minimumsnormen de fleste av årene. Dette ga romslig med «delingstimer», dvs. ressurser til enten å dele klassene eller å sette inn en ekstra lærer i klassen. Vi har også anslått hvilke ressurser skolen ville hatt ved å følge nåværende lærernorm disse årene.<sup>13</sup> Vi ser på figur 14 at skolen alle årene har hatt betydelig større ressurser til ordinær undervisning enn hva lærernormen skulle tilsi.

---

<sup>12</sup> <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/miljo-og-helse-i-skolen/veiledning-og-god-praksis-1-29#paragraf-9-utforming-og-innredning>

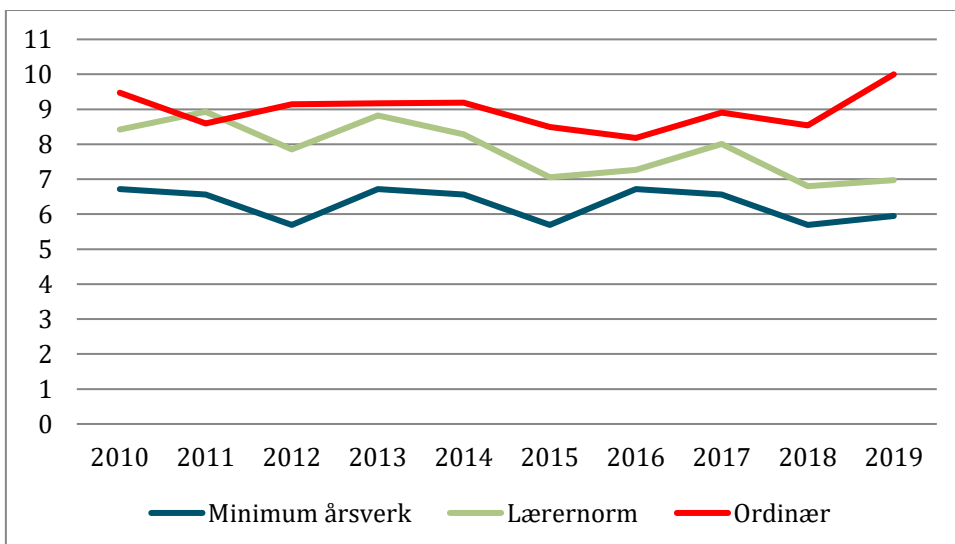
<sup>13</sup> Det er ikke gjort fratrukk for elever med spesialundervisning.





Figur 14 Antall årsverk til ordinær undervisning med delingstimer<sup>14</sup> ved Nesbyen barneskole. Kilde: GSI. Beregning: TF.

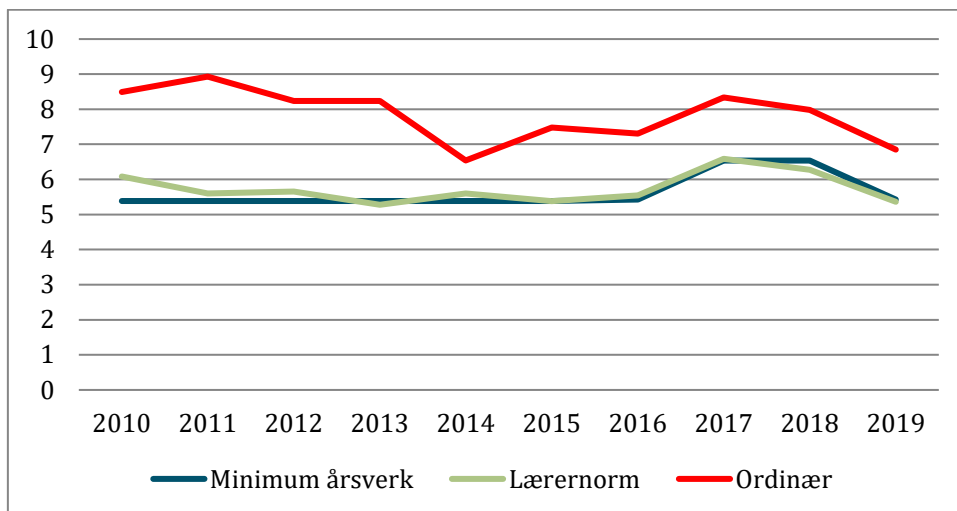
Oppdragsgiver har vist interesse for å vurdere 1.–4. trinn 5.–7. trinn hver for seg. Figur 15 viser at 1.–4. trinn rundt 2010 og 2011 gjennomsnittlig hadde ca. 15 elever per lærer i ordinær undervisning (lik lærernormen). Med redusert elevtall har behovet etter både lærernormen og minimumsnormen hatt en synkende tendens, mens brukte årsverk har variert rundt 9. I 2019/20 har man det høyeste forbruket til ordinær undervisning på 10 år, ca. tre årsverk over lærernormen.



Figur 15 Antall årsverk til ordinær undervisning med delingstimer for 1.–4. trinn ved Nesbyen barneskole. Kilde: GSI. Beregning: TF.

<sup>14</sup> Ressurser til enten å dele klassene eller å sette inn en ekstra lærer i klassen

Figur 16 viser at ressursene til ordinær opplæring for mellomtrinnet de første årene har ligget langt over minimumsnormen som har vært på nivå med den senere innførte lærernormen. Ressursene har variert, men i hovedsak har de blitt redusert de siste ti årene. Antall delingstimer har blitt halvert, men ressursene ligger fremdeles over lærernormen, med ca. 1,5 årsverk.



Figur 16 Antall årsverk til ordinær undervisning med delingstimer for 5.–7. trinn ved Nesbyen barneskole. Kilde: GSI. Beregning: TF.

### Samlet

Nesbyen barneskole har i sum over 6 årsverk mer enn gjennomsnittet for de ni sammenligningskolene. Merforbruket er størst for ordinær undervisning med ca. 4 årsverk.

### 3.3.2 Nesbyen ungdomsskole

Nesbyen ungdomsskole har 124 elever skoleåret 2019/20. Elevtallet tilsier en inndeling i seks klasser, to på hvert trinn. På sikt vil det trolig oftest være én klasse på trinnet, men med behov for rom til deling. Langt på vei vil da andre etasje kunne stå ubrukt.

Når det gjelder ressursbruk, sammenligner vi med omtrent like store skoler. Vi fant 7 andre ungdomskoler med omtrent like mange elever i Buskerud og nabofylkene.<sup>15</sup> Gjennomsnittlig elevtall for disse skolene var også 124. *Disse skolene har gjennomsnittlig dårligere skolebidragsindikatorer enn Nesbyen ungdomsskole.* Det vil si at vi sammenlikner ungdomsskolen med andre ungdomsskoler som scorer dårligere på kvalitet.

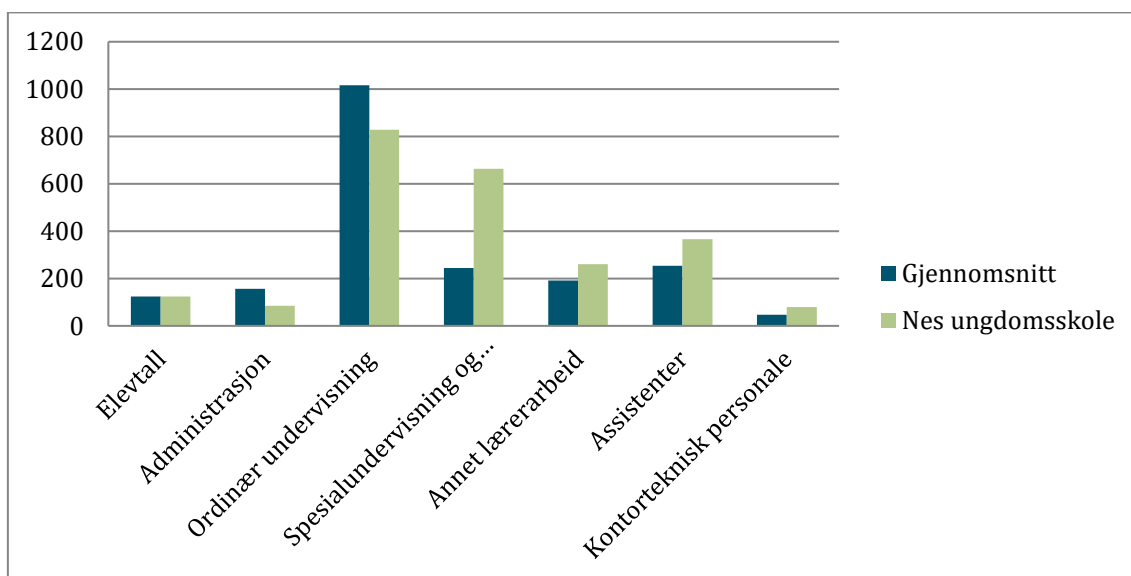
Nesbyen ungdomsskole bruker i følge GSI 0,85 årsverk til administrasjon av skolen. Rektoren har også ansvar for kulturskolen og folkebadet<sup>16</sup>. Sammenligningsskolene hadde gjennomsnittlig 1,57 årsverk. Gamle beregningsregler ville gitt ca. 0,95 årsverk. Det er vanlig at skolene i dag har 30–40 % større administrasjonsressurs enn hva de gamle reglene gir. Det skulle tilsa ca. 1,3

<sup>15</sup> Sigdal, Tjøme, Heddal, Rjukan, Biri, Ringeby og Vågå ungdomsskole har fra 114 til 137 elever, med et gjennomsnitt på 124.

<sup>16</sup> Annen informasjon tilsier at skolens rektor bruker mindre enn 85 % av et årsverk til å administrere skolen. Lønnsutgiftene til hele rektorstillingen er ført på grunnskolen, slik at disse viser et noe for høyt beløp.

årsverk ved Nesbyen ungdomsskole. Skolen har tre trinnledere med til sammen 30 % lederressurs. Denne er oppført under annet lærerarbeid<sup>17</sup>. Reelt sett har derfor skolen ca. 1,15<sup>18</sup> årsverk administrasjon. Nesbyen ungdomsskole har 80 % av et årsverk til kontorteknisk personale mot, gjennomsnittlig 47 % i sammenligningsskolene. Samlet sett har skolen en nøktern ledelsesressurs.

Nesbyen ungdomsskole bruker 6,84 årsverk til spesialundervisning. Det er betydelig mer enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene, 2,44 årsverk. Nesbyen ungdomsskole bruker også ca. ett årsverk mer til assistenter. Spesialundervisning og assistenttimer er ressurser som tildeles gjennom enkeltvedtak, og de blir ikke vurdert i denne sammenheng.



Figur 17 Personalbruk (prosent årsverk) i Nesbyen ungdomsskole 2019/20 sammenlignet med gjennomsnittet for sju omtrent like store skoler.

Når det gjelder tidsressurs for undervisningspersonalet til annet enn undervisning, har sammenligningsskolene gjennomsnittlig 1,91 årsverk. Nesbyen ungdomsskole 2,61 årsverk, men 0,3 av disse er en ledelsesfunksjon. Langt på vei skyldes nok det store forbruket i Nesbyen alderssammensetningen og generøse seniortilbud. Noe kan muligens også forklares med vikarressurser lagt inn i lærerstillingene.

### Ordinær undervisning

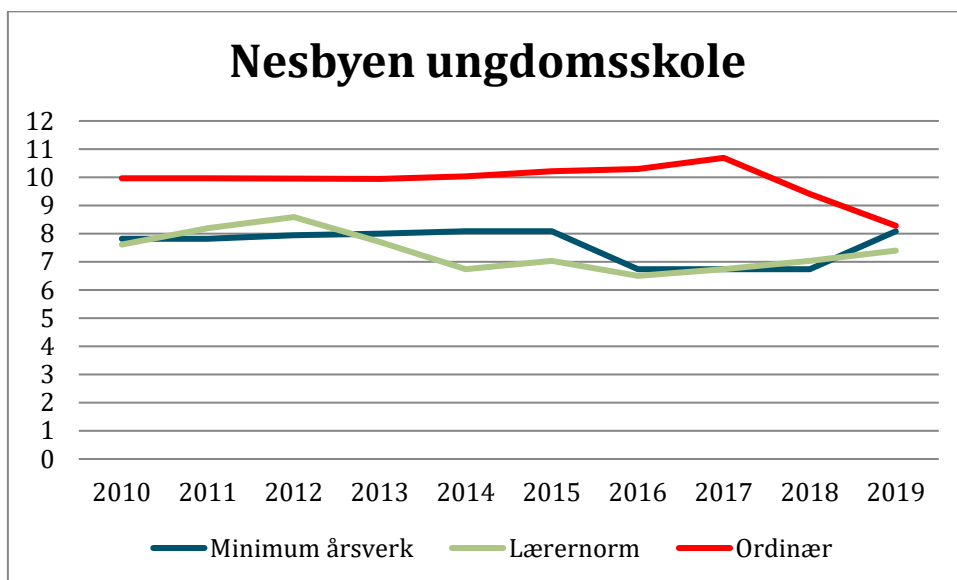
Det går 8,28 årsverk med til ordinær undervisning. Vi ser av figur 17 at dette er betydelig mindre enn gjennomsnittet for sammenligningsskolene, 10,16 årsverk.

Nesbyen ungdomsskole trenger ca. 7,6 årsverk til ordinær undervisning for å tilfredsstille lærernormen. Skolen bruker ca. 0,7 lærerårsverk mer enn hva lærernormen krever. Gjennomsnittlig «merforbruk» ved sammenligningsskolene var 2,14 lærerårsverk.

<sup>17</sup> Årsverk til undervisningspersonale til annet enn undervisning

<sup>18</sup> Administrasjonsressursen blir 120 %, hvis vi antar at rektorstillingen er på ca 90 %.

Den tradisjonelle minimumsnormen for ordinær undervisning var én lærer per klasse i alle timene. Figur 18 viser at fram til 2015 har ungdomsskolen ligget omtrent to årsverk over denne minimumsnormen. Deretter sank klassesallet i tre år, og man hadde tre årsverk til delingstimer<sup>19</sup>. De to siste årene har det blitt mindre ressurser til ordinær undervisning og skolen har i 2019/20 elever til 6 klasser, slik at man skoleåret 2019/20 knapt har mer ressurser enn til én lærer per klasse i timene.



Figur 18 Antall årsverk til ordinær undervisning med delingstimer ved Nesbyen ungdomsskole. Kilde: GSI. Beregning: TF

### Samlet

Nesbyen ungdomsskole har i sum over 3 årsverk mer enn gjennomsnittet for de sju sammenligningsskolene. Fordelingen på arbeidsoppgaver og yrkesgrupper skiller seg mye fra sammenligningsskolene. Til ordinær undervisning har Nesbyen små ressurser. Til gjengjeld brukes det mange lærerårsverk til spesialundervisning/særskilt språkopplæring.

### **3.3.3 Mulig innsparing i grunnskolen med dagens struktur**

Grunnskolesektoren i Nesbyen har større utgifter per elev enn landet uten Oslo, Buskerud og KOSTRA-gruppe 2. Merutgiftene finner vi ikke på skoleskyss og skolelokaler. Kommunens utgifter til SFO ligger forholdsvis høyt, men økt foreldrebetaling til en like stor andel som i sammenligningsgrunnlaget vil bare gi en innsparing på inntil kr 150 000.

Hovedutfordringen ligger i utgiftene til *grunnskole*. Sammenlignet med omtrent like store skoler bruker de to skolene i Nesbyen ca. ett årsverk mer per årskull. Merutgiften fordeler seg svært ulikt på de to skolene. Barneskolen bruker forholdsvis mange årsverk til ordinær undervisning,

<sup>19</sup> Ressurser til enten å dele klassene eller å sette inn en ekstra lærer i klassen

mens ungdomsskolen bruker store ressurser på spesialundervisning. Begge skolene bruker forholdsvis mange assistentårsverk.

Barneskolen bør på kort sikt kunne spare inntil 4 lærerårsverk. Det bør også vurderes å spare 1 assistentårsverk. Samlet vil dette gi en innsparing på i overkant av 3,5 millioner kroner. I ungdomsskolen vil en innsparing trolig kreve endret tilbud i ordinær undervisning slik at behovet for spesialundervisning kan reduseres. Samlet innsparing på sikt kan da trolig gi 2 lærerårsverk og 1 assistentårsverk, eller i overkant av 2 millioner kroner.

### **3.3.4 Barne- og ungdomsskole i Nesbyen**

En av problemstillingene som ønskes belyst, er hvilke innsparinger man kan få ved å slå sammen barne- og ungdomsskolen, når barnetallet synker.

Begge skolene har undervisningsarealer som kan romme langt flere enn dagens elever. Ut fra vanlige standarder burde skolene kunne romme mer enn 400 elever, gjennomsnittlig 40 elever på trinnet.

Bortsett for naturfag har både barneskolen og ungdomsskolen god dekning av fagrom. Trolig kan man klare seg uten begge kunst- og håndverkavdelingene, og med bare ett skolekjøkken og ett musikkrom. Til gjengjeld bør skolene ha minst ett rom tilpasset barnetrinnets arbeidsmåter hvor man kan utføre praktisk arbeid knyttet til naturfag (forskerrom/naturfagrom).

Teoretisk kunne ca. 20–30 % av arealene stenges av. I praksis er dette naturligvis vanskelig. Når gjennomsnittlig elevtall blir mindre enn 29, kan det være mulig å samle alle hjemmeklasserommene i barneskolen. Skoleåret 2019/2020 var det gjennomsnittlig 33 elever på trinnet, og i 2028 kan vi forvente ca. 25. Hvis alle ti trinnene skal inn på barneskolen, vil elevtallet der øke med ca. 20 til ca. 250. Fire årstrinn samlet ved SFO-inngangen vil gi ca. 100 elever, mot 76 elever i 2019/2020. Allerede nå synes undervisningsområdet trangt, og det bør tilføres ett klasserom (A24).

Arealet for kontorer og arbeidsplasser for lærerne i barneskolens bygninger synes å være for lite til å romme lærerne for alle ti trinn, slik at det bør vurderes å bruke noen av dagens spesialrom til dette. De fleste spesialrommene bør da ha plass i ungdomsskolebygget.

Hensikten med å samle alle elevene (og lærerne) i ett bygg er at dette kan lette kulturendringene som man antar må finne sted for å skape en god 1–10 skole. Ulempen vil kunne bli et behov for ombygging for å unngå trangboddhet. Klassestrinn på gjennomsnittlig 25 elever vil kreve mer enn et 60 m<sup>2</sup> klasserom per trinn. Noen trinn vil ventelig kreve deling. I kontrast til knappe undervisningsarealer i barneskolebygget kan det stå et langt på vei forlatt ungdomsskolebygg med ca. 10 tomme klasserom med grupperom.

Kommunen bør vurdere en annen bruk av skolebyggene, slik vedlegg 1 skisserer.

En samlet barne- og ungdomsskole ville skoleåret 2019/2020 hatt 330 elever. Det er vanskelig å finne kombinerte skoler med omtrent dette elevtallet å sammenligne med. Normalt vil ikke be-

hovet for ressurser til undervisningen endres om man slår sammen en barneskole og en ungdomsskole. Det er først og fremst behovet for ressurser til administrasjon og kontorteknisk personale som kan forventes å bli forandret.

I delkapittelet over har vi antatt at Nesbyen barneskole har behov for 2,0 administrative årsverk og 0,7 årsverk til kontorteknisk personale. Nesbyen ungdomsskole bruker hhv 1,15 og 0,8 årsverk til disse funksjonene. Utgangspunktet for en sammenligning med andre store kombinerte skoler blir da 3,15 administrative årsverk og 1,5 årsverk til kontorteknisk personale.

De seks nærmeste kombinerte skolene med mellom 310 og 350 elever<sup>20</sup> hadde en gjennomsnittlig administrasjonsressurs på ca. 2,73 årsverk og ca. 1,09 årsverk til kontorteknisk personale til 324 elever. Dette tilsier at man kan spare ca. 0,4 administrative årsverk (kr 320 000) og ca. 0,4 årsverk (kr 240 000) til kontortekniske tjenester – eller ca. kr 560 000 til sammen.

Innsparing ved redusert bruk av arealene til grunnskole vil være avhengig av alternativ bruk av disse. Ved en avstenging vil man kunne spare utgifter til reinhold. Også fyringsutgiftene kan bli lavere. Antatt reduserte utgifter til reinhold og energi for 1 000 m<sup>2</sup> med ca. kr 500 per m<sup>2</sup> vil gi en innsparing på i størrelsesorden kr 500 000.

Det er vanskelig å anslå merkostnader med midtskyss som følge av en sammenslåing. Ventelig vil inntil halvparten av de 100 elevene i 1.-4. trinn ha behov for midtskyss en dag per uke. Et grovt anslag kan være ca. kr 50 000.

Samlet vil man kunne spare omtrent 1 million kroner årlig ved å samle barneskolen og ungdomsskolen og redusere arealbruken. Innsparingen vil bli større, hvis frigjorte arealer kan anvendes til andre formål. NB! Hvis små klasserom fører til ekstra klassesdelinger, vil denne innsparingen raskt bli spist opp.

### 3.4 Oppsummering: Innsparingsmulighet for grunnskole

---

Barnetrinnet kan med endret bruk av rommene unngå klassesdeling på to trinn. Dette gir en innsparing på 1 årsverk. Skolen kan spare ytterligere 3 årsverk ved redusert bruk av delingstimer. Samlet innsparing kan dermed bli ca. 3 millioner kroner. Ytterligere reduksjoner vil naturlig følge av at elevtallet gradvis går ned.

Ungdomstrinnet må gjennom systematisk arbeid, helst i samarbeid med PP-tjenesten, redusere bruken av spesialundervisning. Ressursbehovene på mellomtrinnet de senere årene tilsier at dette vil være mulig. Samlet innsparing kan da på sikt være trolig gi 2 lærerårsverk og 1 assistentårsverk, eller i overkant av 2 millioner kroner. Ytterligere reduksjoner vil naturlig følge av at elevtallet gradvis går ned.

Felles administrasjon for barnetrinnet og ungdomstrinnet kan gi en reduksjon på ca. 0,8 årsverk eller ca. 0,56 millioner kroner. En avstengning av deler av skolebygget kan gi reduserte driftsutgifter på i størrelsesorden 0,5 millioner kroner, merutgifter til midtskyss anslås til kr 50 000.

---

<sup>20</sup> Flesberg, Geilo, Tyristrand, Hurdal, Kråkstad og Lunde hadde gjennomsnittlig 327 elever.

Samlet reduksjon av driftsutgiftene i grunnskolen i Nesbyen kan bli ca. 6 millioner kroner, hvorav ca. halvparten kan gjennomføres raskt og resten over tre-fire års tid. Ytterligere reduksjoner vil naturlig følge av at elevtallet gradvis går ned.

### 3.5 Barnehagedrift

---

Alle barnehager skal ha en styrer.<sup>21</sup> Barnehageloven og kommunale vedtak er de viktigste rammene for driften av kommunale barnehager. Loven med forskrifter beskriver målene og innholdet for virksomheten. Loven er en rettighetslov i den forstand at alle ettåringer har rett til en barnehageplass, noe avhengig av når de fyller ett år. Barna har rett til barnehageplass i den kommunen hvor de bor.

I Norge er barnehageplassene omtrent likt fordelt mellom private og kommunale barnehager. Slik er det ikke Nesbyen kommune. Alle de fire barnehagene er kommunale og ligger nær hverandre: Briskebyen barnehage (25 barn), Elvefaret barnehage (27 barn), Friskussen barnehage (27 barn) og Nesbyen barnehage (41 barn).

Det er få føringer for organiseringen. Den viktigste er kvalifikasjonskrav for det pedagogiske personalet. Lokalene og uteområdene er også viktige for inndelingen i eventuelle avdelinger og organiseringen av dagen.

Norske barnehager er oftest oppdelt i avdelinger med 9 små barn eller 18 store barn. Hver av avdelingene har dermed et grunnlag for tre årsverk i grunnbemanningen (oftest 1 barnehagelærer og 2 assistenter/barne- og ungdomsarbeidere). Ønsket om en økt andel barnehagelærere har gjort at en del barnehager har avdelinger med hhv 12 (24) barn og en grunnbemanning med 2 barnehagelærere og 2 assistenter/barne- og ungdomsarbeidere. Dette gjør det både enklere å fordele de ansatte over en lang åpningstid og å dele avdelingen i mindre grupper etter behov. Den siste inndelingen kan synes aktuell hvis antall plasser ikke er delelig med 18, som i Briskebyen eller Elvefaret barnehager.

Gjennom budsjettvedtakene setter kommunen årlig rammer for virksomheten. Kommunen kan definere rammene rent økonomisk, eller man kan både sette både økonomiske rammer og begrensninger i antall stillinger. Ressursene må være store nok til at bemanningskravene kan ivaretas. Avtaleverket for de ansatte regulerer i stor grad deres lønn, arbeidstid, plikter og rettigheter.

Innenfor de gitte rammene er organiseringen av barnehagens drift i stor grad overlatt til styren. På det faglige området utøver styreren sin ledelse i et samarbeid med sitt personale.

Staten har fastsatt en rammeplan for barnehagens virksomhet.<sup>22</sup> Barnehagens drift revurderes minst hvert år.<sup>23</sup> I desember rapporteres årlig opplysninger om driften inn til staten (BASIL).

---

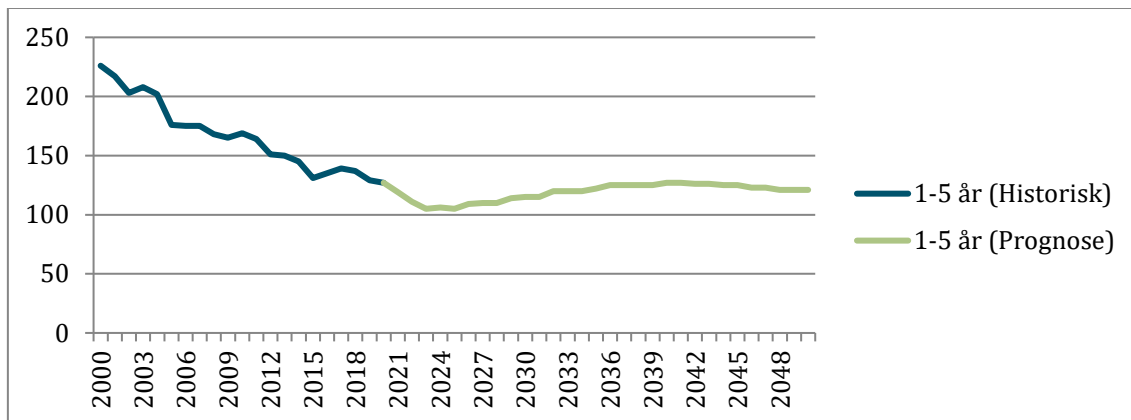
<sup>21</sup> Barnehageloven § 17

<sup>22</sup> Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.

<sup>23</sup> Samarbeidsutvalget skal hvert år fastsette en årsplan for den pedagogiske virksomheten. (Barnehageloven § 2)

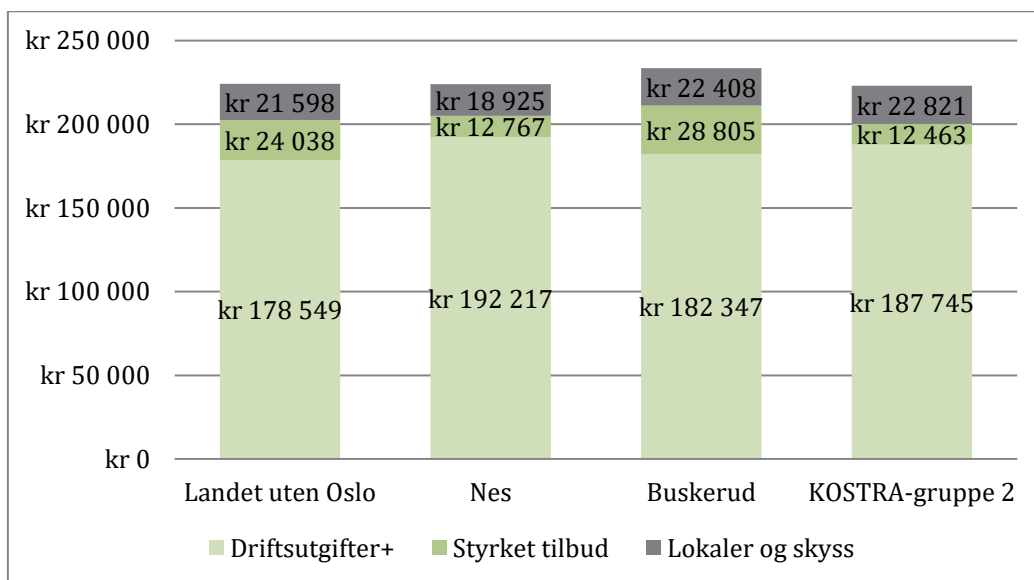
Disse rapportene gir grunnlag både for å sammenligne utviklingen av ressursbruken fra år til år og for å sammenligne barnehager. Utgifter og inntekter rapporteres i KOSTRA.

Barnetallet i Nesbyen har falt de siste tiårene. Figur 19 viser antallet barn i barnehagealder fra 2000 til 2020 med SSBs framskrivninger fram til 2050 basert på middelalternativet med hensyn på fødsler flytting mv. Prognosen tilsier en fortsatt nedgang (ca. 15 %) fram mot 2024, for deretter å gi en svak stigning fram mot dagens nivå.



Figur 19 Utvikling i antall barn i alderen 1–5 år i Nesbyen fram til 2020 og framskrivning (MMMM) mot 2050. Kilde: SSB

Figur 20 viser gjennomsnittlige driftsutgifter per barnehagebarn i kommunale barnehager i Nesbyen sammenlignet med KOSTRA-gruppe 2, Buskerud og landet uten Oslo. Vi ser at de samlede utgiftene i Nesbyen ligger omtrent på nivået for KOSTRA-gruppe 2 og landet uten Oslo. Buskeruds utgifter ligger litt høyere.

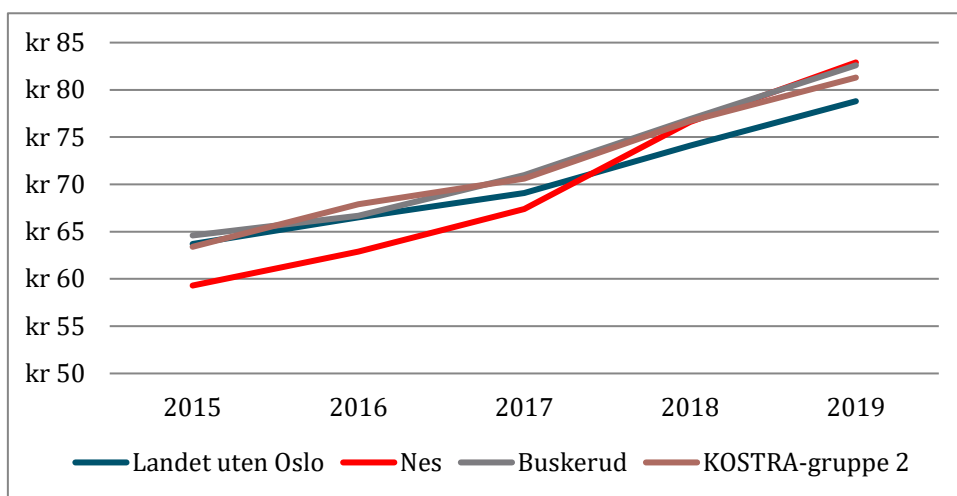


Figur 20 Korrigerte brutto driftsutgifter per barn i kommunale barnehager i 2019. Kilde: KOSTRA

Ulike kommuner har forskjellig fordeling på små og store barn og på hvor mange timer barna er i barnehagen. Figur 21 tar hensyn også til dette, og viser utgiftene per time i barnehagen. Vi ser



at Nesbyen fram til 2017 lå lavt sammenlignet med Buskerud, landet uten Oslo og KOSTRA-gruppe 2. Fra 2018 har utgiftene per oppholdstime i Nesbyen vært høyere enn for landet uten Oslo og på nivå med Buskerud og KOSTRA-gruppe 2.



Figur 21 Korrigerede brutto driftsutgifter (kr) i kommunale barnehager per beregnet time, når man dessuten tar hensyn til om barna er over eller under 3 år. Kilde: KOSTRA

Utgiftene til vanlig drift i barnehagen er i hovedsak lønnsutgifter. Når det gjelder bruken av personalressurser, vil vi se på tidsressurser brukt til

- administrative og pedagogiske lederoppgaver (styrertid)
- pedagogisk ledelse av barnegruppene
- den samlede grunnbemanningen i barnegruppene

Styrertiden blir vurdert i forhold til avtaleverket<sup>24</sup>.

I barnehager med plass til 42 barn eller mer, skal det avsettes hel stilling til lederoppgaver.

I store barnehager bør det opprettes stilling som assisterende styrer.

Styrer i mindre barnehager kan også utføre andre arbeidsoppgaver enn dem som naturlig tilligger styrer (for eksempel arbeid i barnegruppe). Disse oppgavene tidsdimensjoneres etter drøftinger lokalt, likevel slik at tid til lederoppgaver skal utgjøre minimum 35 % av styrers stilling.

Tidsressursene til pedagogisk ledelse i barnegruppene blir vurdert ut fra pedagognormen som finnes i en egen forskrift<sup>25</sup>.

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning.

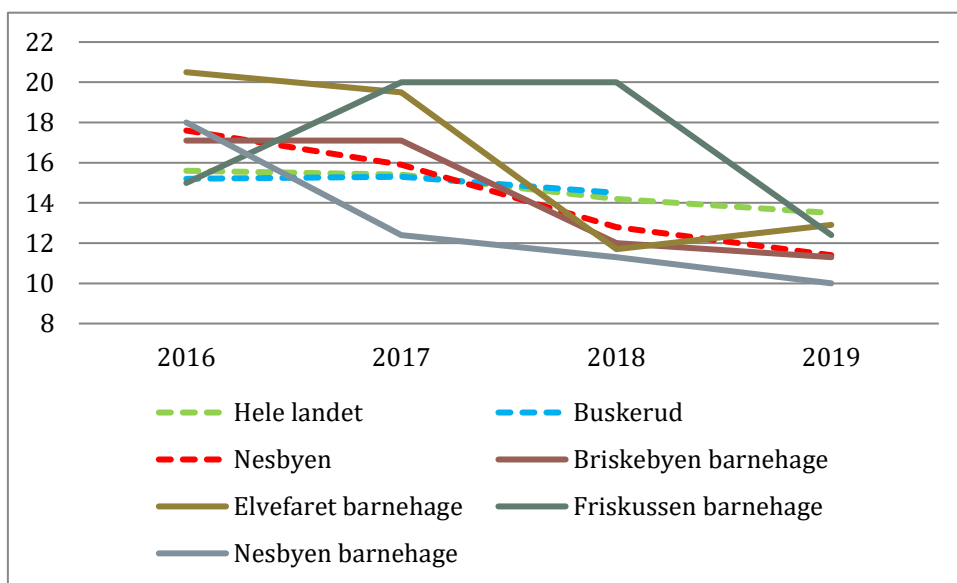
<sup>24</sup> SFS 2201

<sup>25</sup> Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

Styrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.

Figur 22 viser antall barn per barnehagelærer i kommunale barnehager de fire siste årene. (Barn under tre år teller for to.) Vi ser at pedagogtettheten i barnehagene i Nesbyen var dårligere enn gjennomsnittet for landet uten Oslo og Buskerud da normen var 18 barn per pedagog, men den er bedre, nå som normen er 14 barn per pedagog.



Figur 22 Antall barn per barnehagelærer i grunnbemanningen i barnehagene i Nesbyen. Kilde Udir.no

Pålegget om ett ekstra årsverk som pedagogisk leder når tallet på barn per pedagogisk leder overstiger 14, medfører at små barnehager kan ha behov for en større pedagogtetthet enn store barnehager. Dette øker ikke nødvendigvis voksentettheten i barnegruppene, men det øker kostnadene noe, siden barnehagelærerne har noe bedre lønn enn barne- og ungdomsarbeiderne..

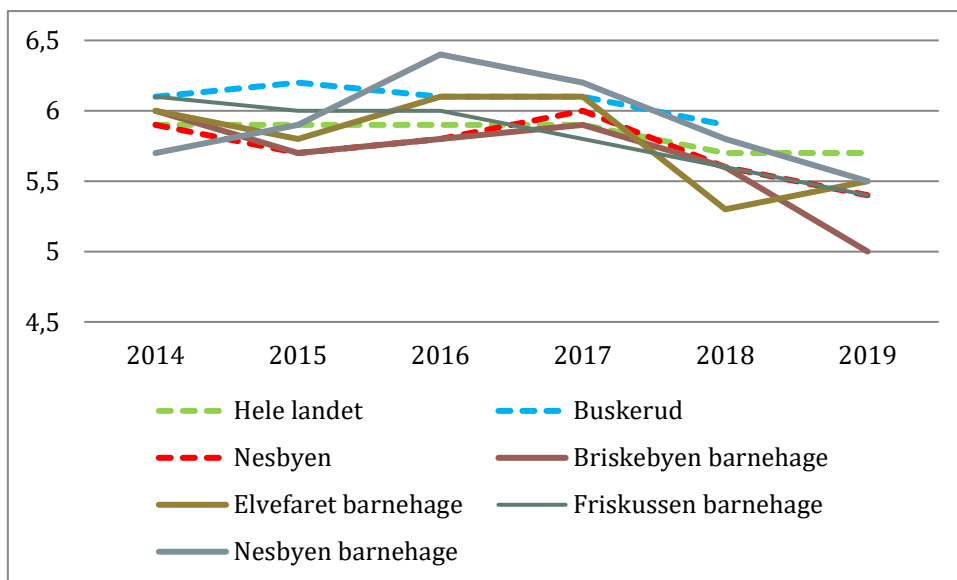
Ressurser i grunnbemanningen blir vurdert ut fra bemanningsnormen, som er lovfestet.<sup>26</sup>

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.

<sup>26</sup> Barnehageloven § 18

Hvis pedagognormen krever stor pedagogtetthet, kan man redusere tilsvarende på andre ansatte i grunnbemanningen uten å bryte bemanningsnormen. Figur 23 viser at også antall barn per voksenårsverk har sunket i Nesbyen. Mens gjennomsnittet for hele landet er 5.7 barn, er gjennomsnittet for barnehagene i Nesbyen 5,4 barn per voksenårsverk.



Figur 23 Antall barn per voksenårsverk i grunnbemanningen i barnehagene i Nesbyen. Kilde Udir.no

Bemanningsnormen gjelder for hver enkelt barnehage. De fleste barnehagene i kommunen har tidvis hatt flere barn per årsverk de siste årene enn hva dagens norm krever. Alle de fire barnehagene ligger i desember 2019 betydelig under normen. I de tre små barnehagene har reduksjonen skjedd ved både å redusere barnetallet noe og å øke grunnbemanningen.

### 3.5.1 Briskebyen barnehage

Briskebyen barnehage har 25 barn (32,6 plasser<sup>27</sup>) 15. desember 2019. Den har kapasitet til 42 plasser. Leke- og oppholdsarealet er på 176 m<sup>2</sup>. Barnetallet er synkende og arealet per barn dermed økende. Figur 24 og 25 viser antall barn i barnehagen i Briskebyen barnehage, samt antall barn per årsverk i grunnbemanningen i perioden 2015-2019.

I 2019 var leke- og oppholdsarealet per barn 7,0 m<sup>2</sup>. Dette er mer enn gjennomsnittet for kommunale barnehager i landet (6,1 m<sup>2</sup>) og i Viken (5,7 m<sup>2</sup>).

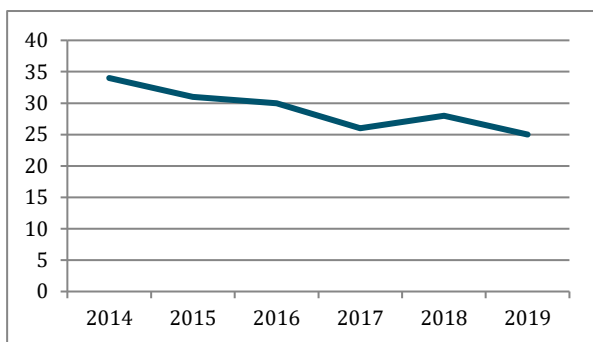
Ved inntak av barn også i løpet av våren vil barnetallet naturlig øke noe. Likevel har barnehagen et areal som overstiger behovet.

Størrelsen på styrerstillingen er 60 %, i tråd med avtaleverket.

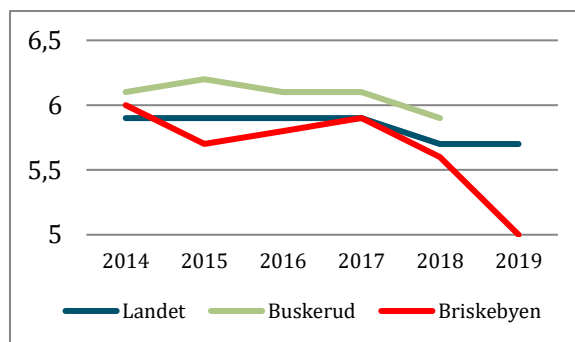
<sup>27</sup> Vi bruker «plasser» når vi lar barn under tre år telle dobbelt.

Barnehagen har en grunnbemanning på 6,48 årsverk, hvorav 3,0 som barnehagelærer. Dette gir en bemanningstetthet på 5,0. Gjennomsnittet i kommunale barnehager med 1 til 25 barn er 4,7 i landet og 5,3 i Viken.

Barnetallet skulle etter bemanningsnormen tilsi et behov for minst 5,4 årsverk i desember 2019. Av dette skulle minst 3 årsverk være barnehagelærer. Barnehagen har dermed tilstrekkelig grunnbemanning og pedagogisk bemanning.



Figur 24 Antall barn 15. desember i Briskebyen barnehage. Kilde: Udir.no



Figur 25 Antall barn per årsverk i grunnbemanningen i Briskebyen barnehage 15. desember. Kilde: Udir.no

### 3.5.2 Elvefaret barnehage

Elvefaret barnehage har 27 barn (33,9 plasser<sup>28</sup>) 15. desember 2019. Den har kapasitet til 44 plasser. Leke- og oppholdsarealet er på 176 m<sup>2</sup>. Barnetallet har en synkende tendens. Figur 26 og 27 viser antall barn i barnehagen i Elvefaret barnehage, samt antall barn per årsverk i grunnbemanningen i perioden 2015-2019.

I 2019 var leke- og oppholdsarealet per barn 6,5 m<sup>2</sup>. Dette er mer enn behovet og mer enn gjennomsnittet for kommunale barnehager i landet (6,1 m<sup>2</sup>) og i Viken (5,7 m<sup>2</sup>).

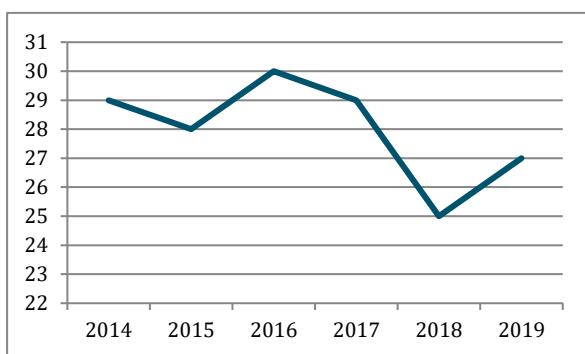
Ved inntak av barn også i løpet av våren vil barnetallet naturlig øke noe. Likevel har barnehagen et areal som overstiger behovet.

Størrelsen på styrerstillingen er 60 %, i tråd med avtaleverket.

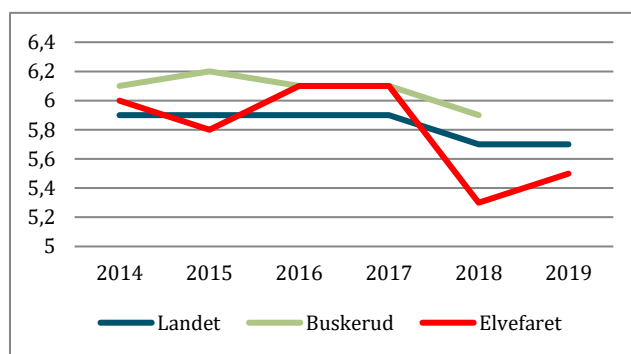
Barnehagen har en grunnbemanning på 6,2 årsverk, hvorav 3,0 som barnehagelærer. Dette gir en bemanningstetthet på 5,5. Gjennomsnittet i kommunale barnehager med 26 til 50 barn er 5,6 i landet og 5,7 i Viken.

Barnetallet skulle etter bemanningsnormen tilsi et behov for minst 5,6 årsverk i desember 2019. Barnehagen har dermed tilstrekkelig grunnbemanning og pedagogisk bemanning.

<sup>28</sup> Vi bruker «plasser» når vi lar barn under tre år telle dobbelt.



Figur 26 Antall barn 15. desember i Elvefaret barnehage.  
Kilde: Udir.no



Figur 27 Antall barn per årsverk i grunnbemanningen i Elvefaret barnehage 15. desember. Kilde: Udir.no

### 3.5.3 Friskussen barnehage

Friskussen barnehage har 27 barn (34,5 plasser) 15. desember 2019. Den har kapasitet til 48 plasser. Leke- og oppholdsarealet er på 220 m<sup>2</sup>. Barnetallet er forholdsvis stabilt. Figur 28 og 29 viser antall barn i barnehagen i Friskussen barnehage, samt antall barn per årsverk i grunnbemanningen i perioden 2015-2019.

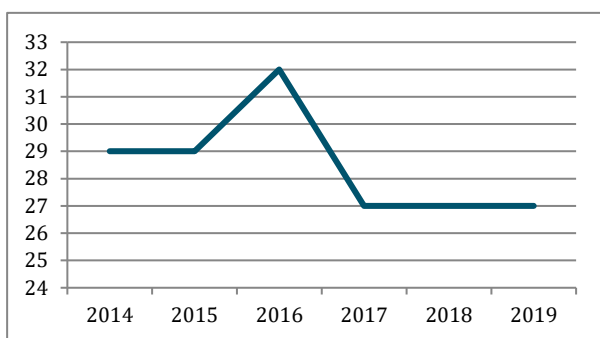
I 2019 var leke- og oppholdsarealet per barn 8,1m<sup>2</sup>. Dette er mer enn gjennomsnittet for kommunale barnehager i landet (6,1 m<sup>2</sup>) og i Viken (5,7 m<sup>2</sup>).

Ved inntak av barn også i løpet av våren vil barnetallet naturlig øke noe. Likevel har barnehagen et areal som overstiger behovet.

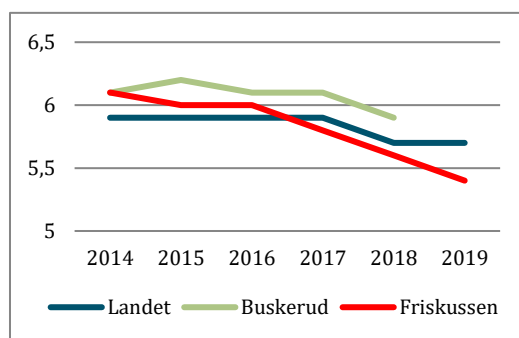
Størrelsen på styrerstillingen er 60 %, i tråd med avtaleverket.

Barnehagen har en grunnbemanning på 6,28 årsverk, hvorav 2,9 som barnehagelærere. Dette gir en bemanningstetthet på 5,4. Gjennomsnittet i kommunale barnehager med 26 til 50 barn er 5,6 i landet og 5,7 i Viken.

Barnetallet skulle etter bemanningsnormen tilsi et behov for minst 5,8 årsverk i desember 2019. Selv om barnehagen oppfylder bemanningsnormen, mangler den 0,1 årsverk i barnehagelærere.



Figur 28 Antall barn 15. desember i Friskussen barnehage. Kilde: Udir.no



Figur 29 Antall barn per årsverk i grunnbemanningen i Friskussen barnehage 15. desember. Kilde: Udir.no

### 3.5.4 Nesbyen barnehage

Nesbyen barnehage har 41 barn (49,1 plasser) 15. desember 2019. Den har kapasitet til 72 plasser. Leke- og oppholdsarealet er på 360 m<sup>2</sup>. Barnetallet er forholdsvis stabilt de siste årene. Figur 30 og 31 viser antall barn i barnehagen i Nesbyen barnehage, samt antall barn per årsverk i grunnbemanningen i perioden 2015-2019.

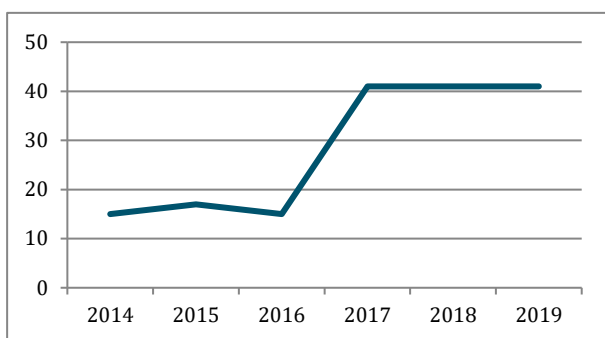
I 2019 var leke- og oppholdsarealet per barn 8,8 m<sup>2</sup>. Dette er mer enn gjennomsnittet for kommunale barnehager i landet (6,1 m<sup>2</sup>) og i Viken (5,7 m<sup>2</sup>).

Ved inntak av barn også i løpet av våren vil barnetallet naturlig øke noe. Likevel har barnehagen et areal som overstiger behovet.

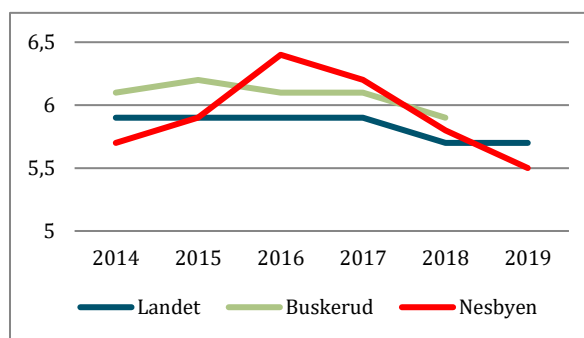
Størrelsen på styrerstillingen er 100 %, i tråd med avtaleverket.

Barnehagen har en grunnbemanning på 9,0 årsverk, hvorav 5,0 som barnehagelærer. Dette gir en bemanningstetthet på 5,5. Gjennomsnittet i kommunale barnehager med 26 til 50 barn er 5,6 i landet og 5,7 i Viken.

Barnetallet skulle etter bemanningsnormen tilsi et behov for minst 8,2 årsverk i desember 2019. Barnehagen har dermed tilstrekkelig grunnbemanning og pedagogisk bemanning.



Figur 30 Antall barn 15. desember i Nesbyen barnehage.  
Kilde: Udir.no



Figur 31 Antall barn per årsverk i grunnbemanningen i Nesbyen barnehage 15. desember. Kilde: Udir.no

### 3.6 Sammendrag og forslag til reduksjoner

Nesbyen kommunes barnehager er forholdsvis små. Barnehagene har 15. desember 2019 120 barn (150 plasser). Barnehagene har en samlet kapasitet til 206 plasser.

Vanligvis har små barnehager også større personaltetthet enn store. Vi har sett at dette også er tilfelle i Nesbyen. Med en gjennomsnittlig bemannings på 5,6 barn per årsverk ville Nesbyen hatt 26,8 årsverk i sin grunnbemanning. De fire barnehagene har 28 årsverk. Dette tilsier en innsparing på 1,2 årsverk. Dette kan gjøre ved å gå ned til 6,0 årsverk i grunnbemanningen i hver av de tre små barnehagene og redusere med ca. 0,2 årsverk i Nesbyen barnehage. Samlet vil dette utgjøre ca. kr 700 000 på årsbasis.

Små barnehager gir større administrasjonskostnader enn større barnehager. Barnehagene har så stor ledig kapasitet at man kan redusere med én barnehage til tre, uten at de gjenværende blir så store at styrerressursene øker. Dermed kan man redusere med 0,6 lederårsverk eller ca. kr 450 000. En reduksjon til tre barnehager vil ventelig også kunne redusere driftsutgiftene til barnehagelokalene med ca. 20 % eller ca. kr 470 000, til sammen ca. kr 900 000.

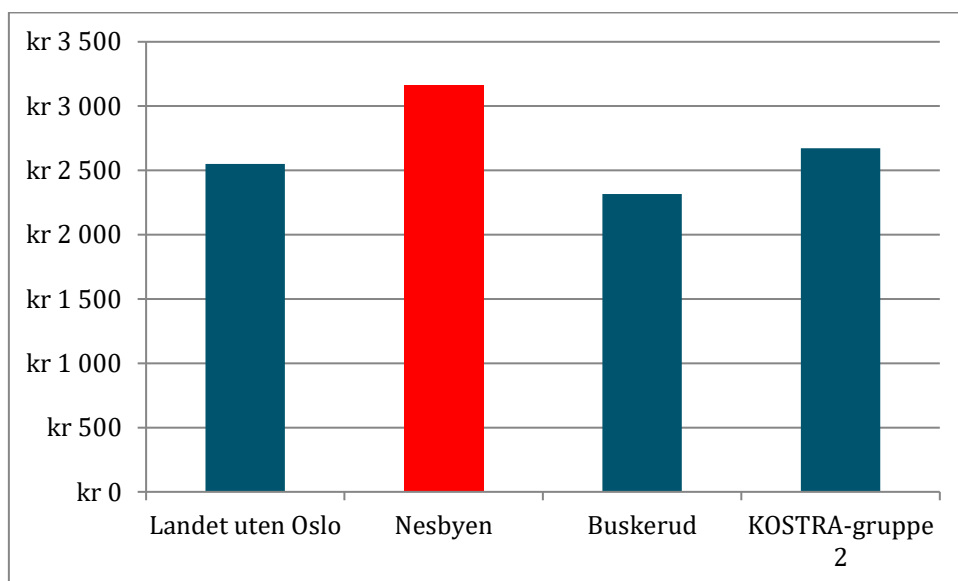
Under gjennomgangen av grunnskolen ble det åpenbart en mulighet for at de tre små barnehagene sammen kan flytte inn i ledige skolelokaler, siden elevtallet er redusert. (Se Vedlegg 1.) Den delen av skoleanlegget som synes å være best egnet for en tilpasning til barnehagedrift, er i barneskolen hvor 1. – 5. årstrinn nå holder til. Samlet reduksjon i driften til lokaler i skolene og barnehagene blir da ventelig ca. 60 % av dagens utgifter til barnehagelokaler, ca. kr 1 400 000. Det er da ikke regnet inn utgifter som følger av nødvendige ombygginger av skolelokalene. Den sammenslåtte barnehagen vil ventelig ha noe over halvparten av alle barnehagebarna i kommunen, opp mot 75 barn eller 105 plasser. Det ville gi en reduksjon på ca. 0,6 lederårsverk og ca. 1,5 årsverk til grunnbemanning, eller ca. kr 1 400 000. Samlet reduksjon blir dermed ca. kr 2 800 000, når utgifter som følger av nødvendige ombygginger av skolelokalene ikke er regnet inn. Ca. 1,6 millioner kan reduseres slik avsnittene over viser, og 0,5 millioner er antatt å kunne spares ved å stenge av ledige skolelokaler. Gevinsten ved å flytte barnehagene til skolelokalene

blir dermed i størrelsesorden 0,7 millioner kroner. Ombyggingskostnader og gevinst ved salg av to små barnehagene er ikke regnet inn i dette.

Vår anbefaling i første omgang er å beholde tre av de fire barnehagene og spare ca. kr 1,6 millioner i årlige driftsutgifter. Vi vil imidlertid anbefale at det utredes nærmere en samling av de to gjenværende to-avdelings barnehagene inn i skolelokaler som kan gjøres ledige. Utredningen ønsker vi skal gjennomføres alt neste år, med sikte på å legge den fram for politisk behandling i tilknytning til behandlingen av økonomiplanen for 2022-25. Endringene bør i fall kunne gjennomføres fra 1.8.2022.

### 3.7 Kultur

Kultursektoren i kommunene består delvis av lovpålagte tilbud. Dette gjelder folkebibliotek (folkebibliotekloven) og kulturskole (opplæringsloven). I kulturloven er kommunen også pålagt oppgaver, men disse er noe mindre forpliktende for de enkelte områdene.<sup>29</sup> Figur 32 viser at Nesbyen kommune i 2019 la forholdsvis store ressurser inn i kulturarbeidet. Selv om beløpene har variert noe, har Nesbyen hatt ca. 25 % større utgifter per innbygger enn gjennomsnittet for landet uten Oslo de siste fem årene. Dette svarer til en årlig merutgift på ca. 2 millioner kroner. I forhold til gjennomsnittet for Buskerud er merutgiftene noe større, men i forhold til KOSTRA-gruppe 2 er utgiftene i Nesbyen noe mindre.

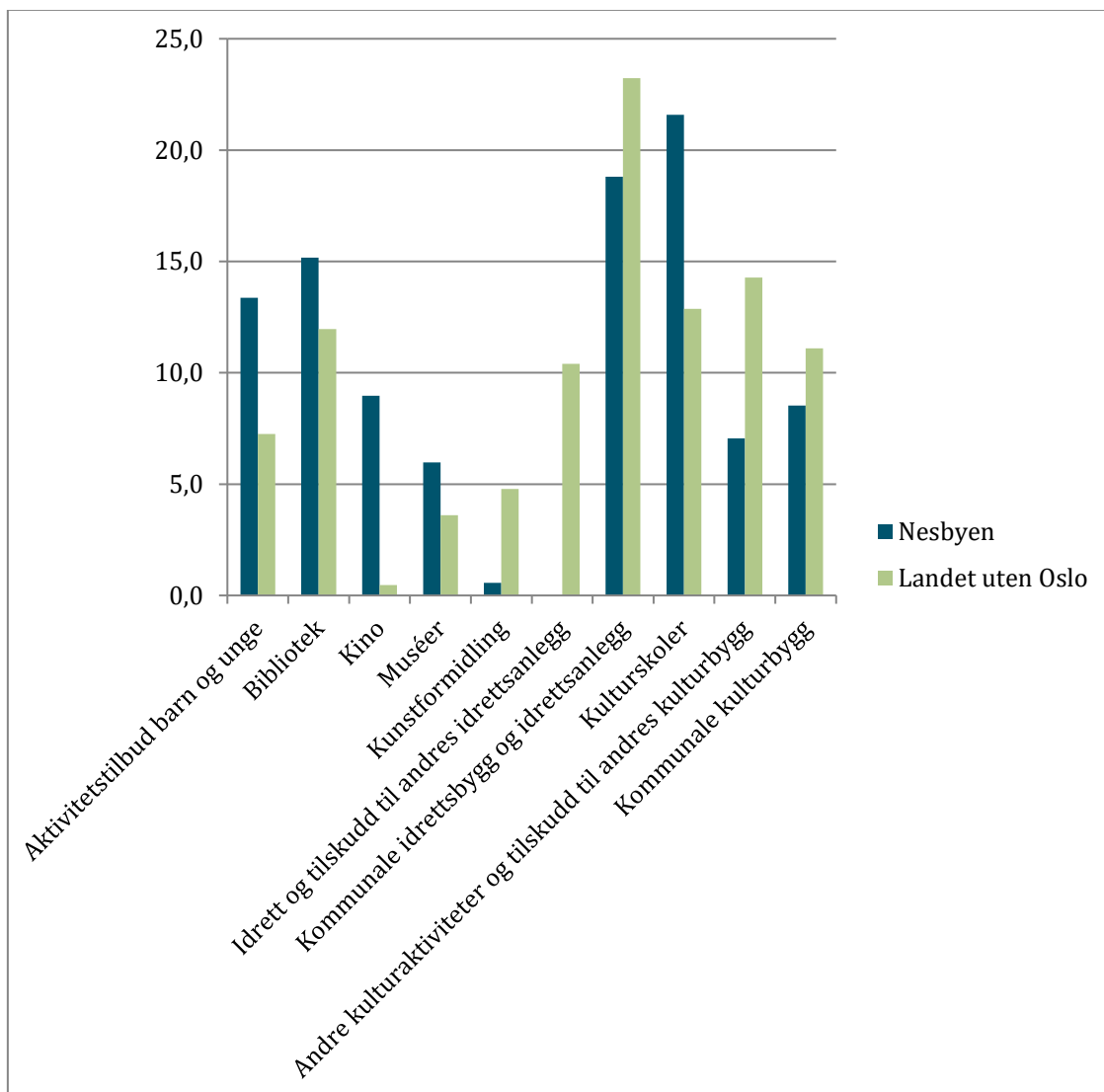


Figur 32 Netto driftsutgifter per innbygger til kultursektoren 2019. Kilde: KOSTRA

<sup>29</sup> Fylkeskommunen og kommunen skal syta for økonomiske, organisatoriske, informerende og andre relevante verkemiddel og tiltak som fremjar og legg til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd regionalt og lokalt. (Kulturloven § 4)



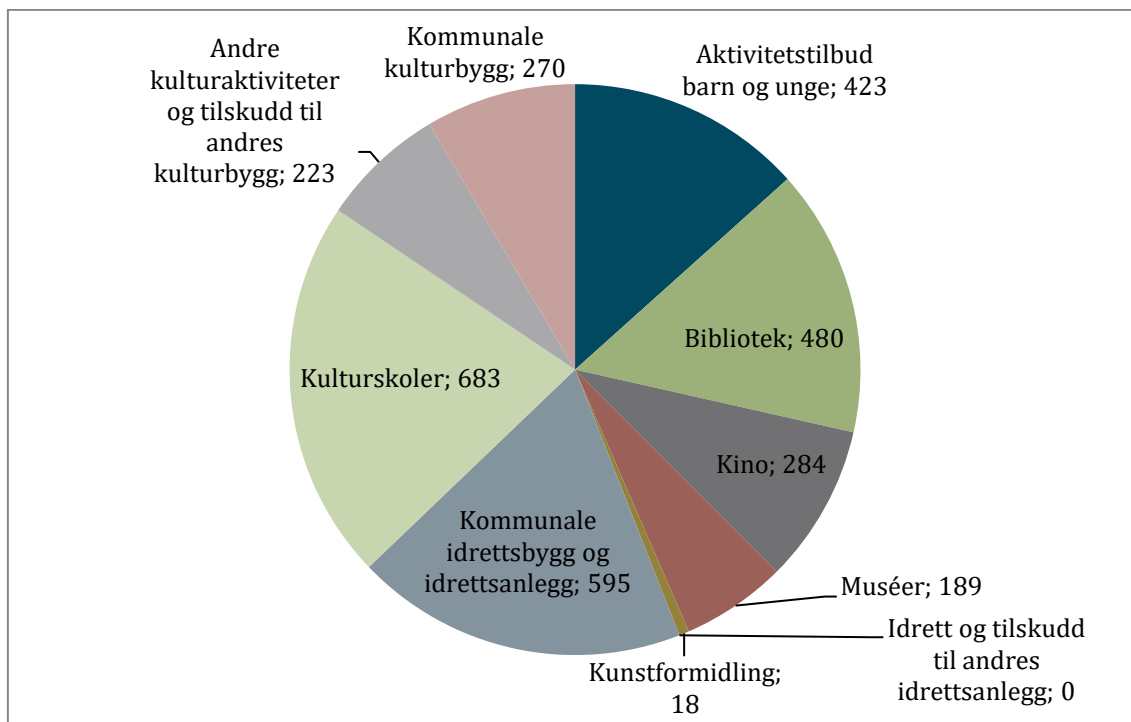
Nesbyen kommune synes å ha en bevisst holdning til prioriteringen av ulike kulturtilbud. Figur 33, 34 og 35 viser at fordelingen i Nesbyen på de ulike kulturområdene er svært forskjellig fra landet uten Oslo.



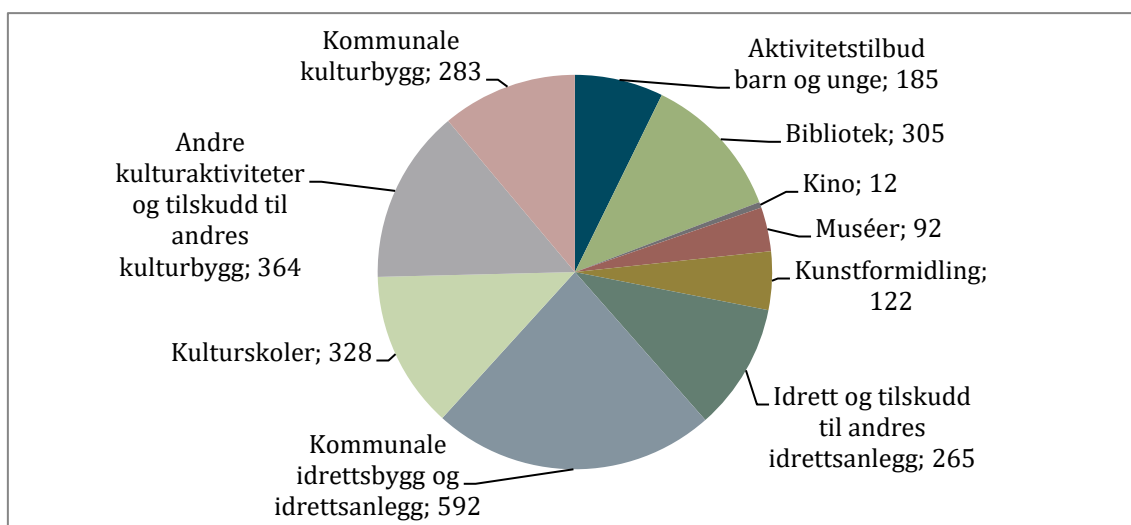
Figur 33 Prosentvis fordeling av kommunale utgifter i kultursektoren 2019. Kilde KOSTRA

Vi ser av figur 34 og 35 at utgifter til aktivitetstilbud for barn og unge ligger på mer enn det dobbelte av gjennomsnittet for landet uten Oslo. Også utgifter til folkebibliotek, kino, museer, kulturskole, kommunale idrettsbygg og andre idrettsanlegg ligger høyt.

På den annen side har Nesbyen ingen utgifter til idrett og tilskudd til andres idrettsanlegg. Kommunen har også forholdsvis små utgifter til kunstformidling, andre kulturaktiviteter og kommunale kulturbygg. Reduksjoner i utgiftene til kultur vil måtte gå ut over de prioriterte områdene.



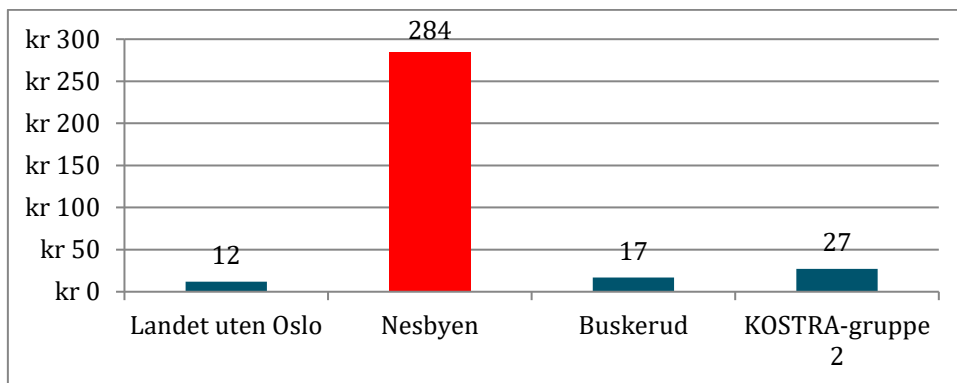
Figur 34 Netto driftsutgifter til kulturformål per innbygger i Nesbyen på de ulike kulturområdene i 2019 (1000 kr). Kilde: KOSTRA



Figur 35 Netto driftsutgifter til kulturformål per innbygger i landet uten Oslo på de ulike kulturområdene i 2019. (1000 kr). Kilde: KOSTRA

### 3.7.1 Kino

Nesbyen kommune har en kino med plass til 168 besøkende. I 2019 var det 116 forestillinger med gjennomsnittlig 29 personer per forestilling. Hver kinobillett ble subsidiert med ca. kr 268. Figur 36 viser at dette medførte en kostnad på kr 284 per innbygger i Nesbyen kommune, eller samlet i overkant av 0,9 millioner kroner.



Figur 36 Netto driftsutgifter per innbygger til kino 2019. Kilde: KOSTRA

Tabellen under viser at oppslutningen per kinoforestilling i Nesbyen er forholdsvis god, men utgiftene per besøkende er uvanlige store.

Tabell 1 Gjennomsnittlig besøkstall og netto driftsutgifter per kinoforestilling. Kilde: KOSTRA

	Besøk per kinoforestilling (antall)	Netto driftsutgifter til kino per besøkende
EAKUO Landet uten Oslo	25,5	Kr 6,30
0616 Nes	29,9	Kr 267,80
EKA06 Buskerud	31,4	Kr 9,80
EKG02 KOSTRA-gruppe 2	23,5	Kr 58,00

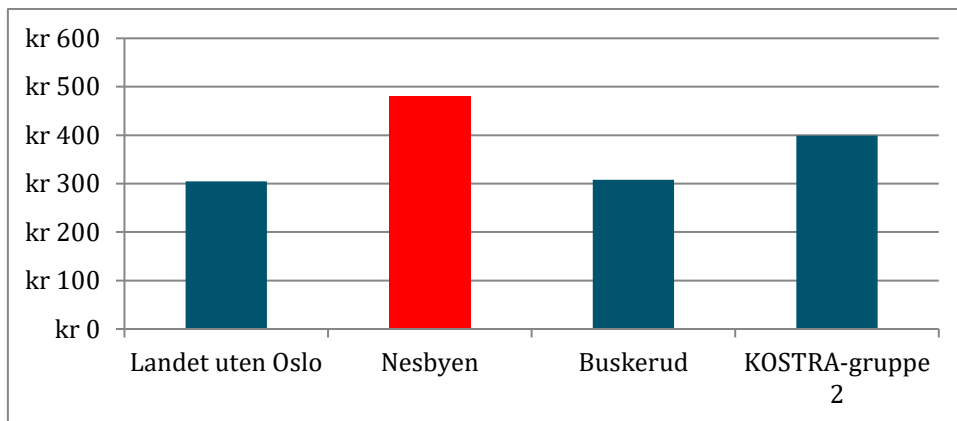
Kinoen holder til i leide lokaler. Husleien (kr 167 776) er bundet av en leieavtale fram til 2035. Kinodriften er belastet med faste lønnsutgifter på ca. kr 593 000 (30 % av stillingen til tjenesteleider for kultur og 50 % av stillingen til driftslederen for kulturhuset).<sup>30</sup> Dette gir mer enn 10 arbeidstimer per forestilling. Kommune legger fra 2020 om driften slik at det bare blir brukt 35 % av et årsverk eller ca. 5 timer per forestilling. Dette vil gi en besparelse på ca. kr 321 000.

I 2019 var det 27 kommunale kinoer utenom Nesbyen med mellom 80 og 150 forestillinger, med et gjennomsnitt på ca. 118 forestillinger, mot 116 forestillinger i Nesbyen. Gjennomsnittlig besøkstall per forestilling for de 27 kommunene var ca. 32, mot ca. 30 i Nesbyen. Vi har dermed et godt sammenligningsgrunnlag for kostnaden ved kinodriften. Gjennomsnittlig netto utgifter per besøkende i de 27 kommunene var ca. kr 67, mot ca. kr 268 i Nesbyen. Kommunens innsparinger fra 202 vil halvere dette gapet og gi en netto utgift per billett på ca. kr 175. Med kommunens tiltak fra 2020 vil det fortsatt være et innsparepotensial på kr 400 000.

<sup>30</sup> Kommunen opplyser at dette kan justeres noe ned.

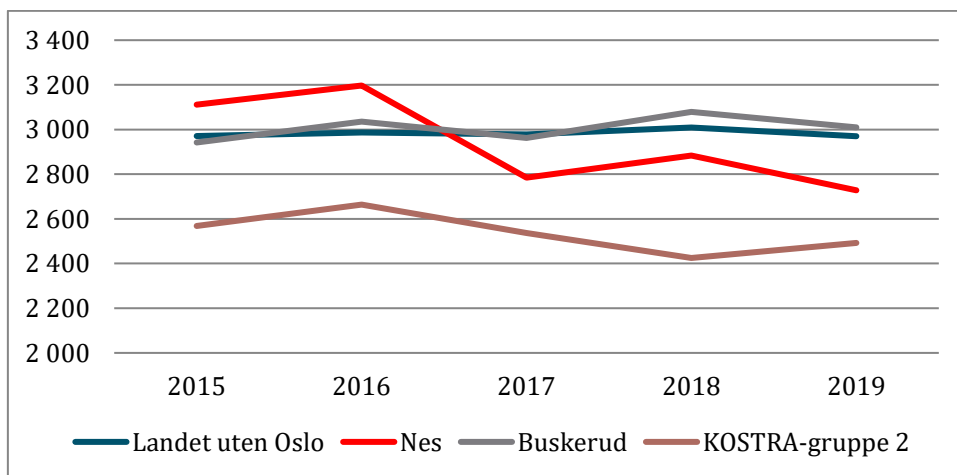
### 3.7.2 Bibliotek

Figur 37 viser at kommunen har satset betydelig mer på folkebibliotek enn gjennomsnittet for sammenligningsgrunnlaget. Merutgiftene i forhold til landet uten Oslo er nesten 0,6 millioner kroner.



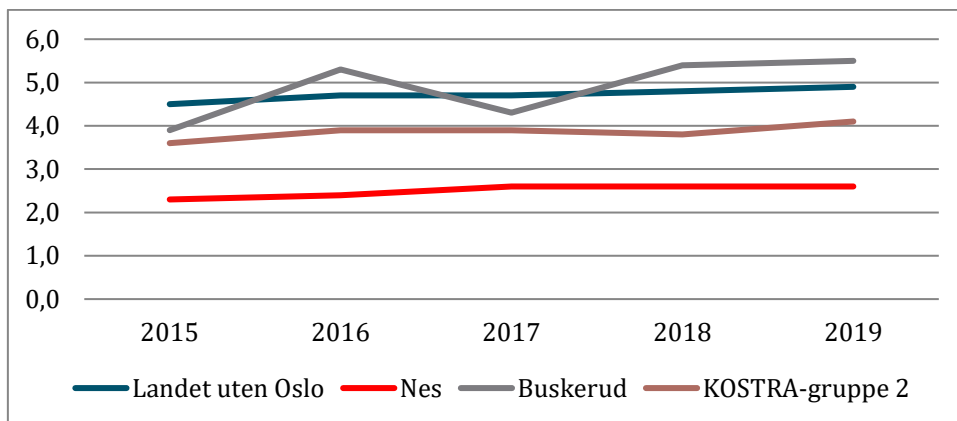
Figur 37 Netto driftsutgifter per innbygger til bibliotek 2019. Kilde: KOSTRA

Utgiftene kunne tyde på at det var forholdsvis mange tilsatte i folkebiblioteket i Nesbyen. Med 1,2 årsverk viser figur 38 at det bare var ca. 10 % færre innbyggere per årsverk i Nesbyen enn i Buskerud og landet uten Oslo.



Figur 38 Antall innbyggere per årsverk i biblioteket. Kilde: KOSTRA

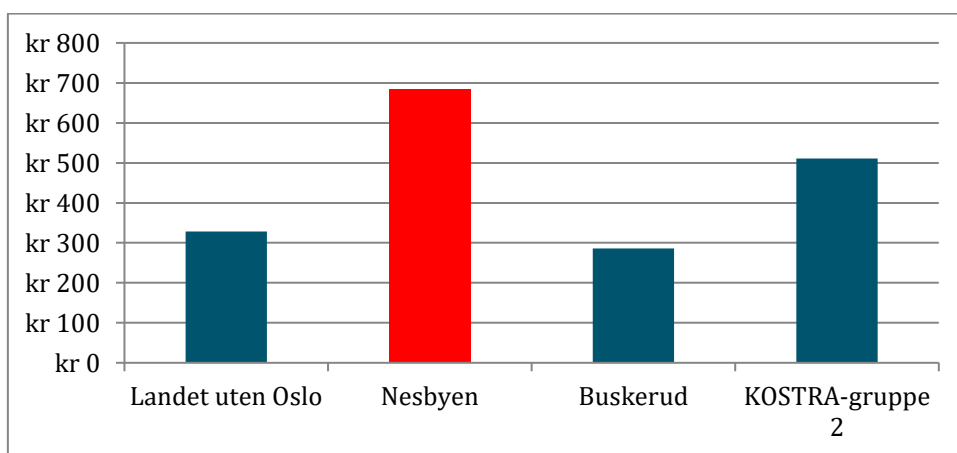
Figur 39 viser at forholdsvis færre av innbyggerne besøker folkebiblioteket i Nes enn hva vi finner i sammenligningsgrunnlaget. Dette er likevel ikke representativt for tidligere års utlån. Disse tyder på flere lån per innbygger i Nes enn i Buskerud og landet.



Figur 39 Antall besøk i folkebibliotek per innbygger. Kilde: KOSTRA

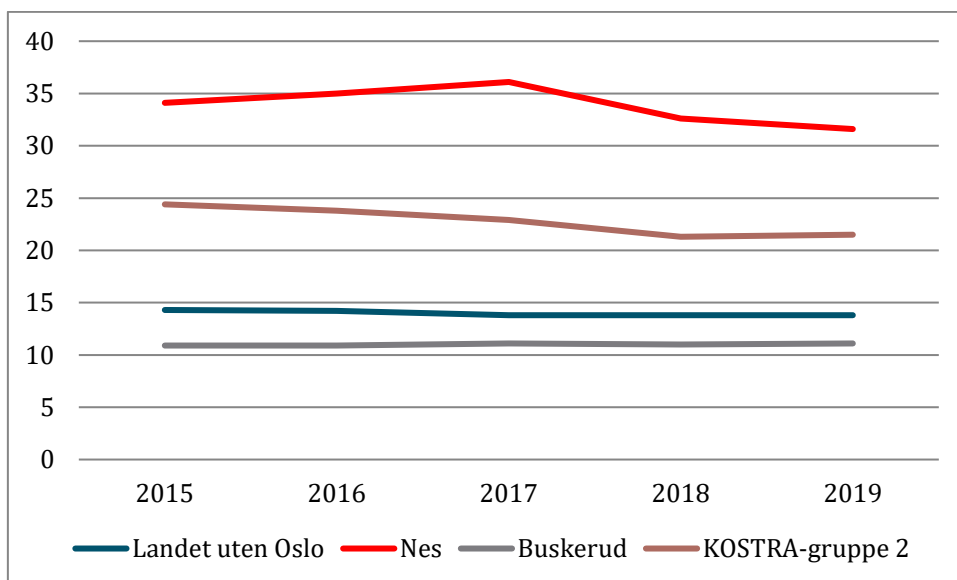
### 3.7.3 Kulturskole

Kulturskolen retter seg særlig mot barn i grunnskolealder. Figur 40 viser at den økonomiske innsatsen per innbygger er større i Nesbyen enn i sammenligningsgrunnlaget. Merutgiftene i forhold til landet uten Oslo er nesten 1,2 millioner kroner.



Figur 40 Netto driftsutgifter per innbygger til kulturskoler 2019. Kilde: KOSTRA

Den viktigste grunnen til de forholdsvis store utgiftene i Nesbyen kommune er deltakerantallet. Som vi ser i figur 41, er det en langt større andel av barna i skolealder som har tilbud i kulturskolen i Nesbyen enn i sammenligningsgrunnlaget. Kulturskolens samarbeid med barneskolen og Nesbyen skolekorps finansieres i hovedsak over kulturskolens budsjett. Dette er ressurser som kunne være ført på grunnskolen (trolig mindre enn kr 100 000) og på et aktivitetstilbud for barn og unge. Dette endrer i liten grad samlet forbruk i kultursektoren.



Figur 41 Andel barn 6-15 år i kommunens kulturskole (prosent). Kilde KOSTRA

### 3.8 Innsparingsmuligheter i kultursektoren

En merutgift i kultursektoren på ca. 2 millioner kroner i forhold til sammenligningsgrunnlaget tilsier at kommunen kan redusere utgiftsnivået noe. Vi har sett at det brukes betydelige ressurser både på kino, bibliotek og kulturskole. Av de tre er kinodriften i en særstilling, siden dette ikke er en lovpålagt oppgave. Det mest nærliggende er derfor å avslutte kinodriften. Dette kan på sikt gi en innsparing på ca. 0,9 millioner kroner. På grunn av en langsiktig leiekontrakt vil innsparingen de første årene bli lavere. Det bør ikke tas lang tid å finne andre oppgaver til personalet som er knyttet til kinoen. Kortsiktige innsparinger kan dermed bli kr 750 000. Alternativt kan Nesbyen kino finne en driftsform som gir gjennomsnittlige utgifter på linje med sammenlignbare kommuner. Det kan gi en innsparing på ca. kr 700 000. Tiltak på i overkant av kr 300 000 er planlagt, slik at man fortsatt har et potensiale på ca. kr 400 000. Omorganiseringen gir en tilførsel til annet kulturarbeid på ca. 35 % av et årsverk eller ca. kr 300 000. Dette bør kunne spares inn ved naturlig avgang i kommunen.

Kulturskolen er vellykket i den forstand at langt flere bruker dette tilbudet i Nesbyen enn i kommuner flest. Deltakeravgiften synes å ligge på et vanlig nivå, og det er lite å hente på en økning. Økte betalingssetter vil kunne gi mindre søkning til tilbudene og dermed mindre utgifter for kommunen. Hverken dette eller andre former for avvisning av elever synes rimelig.

Folkebiblioteket er lovpålagt for kommunen, men omfanget av tjenester kan kommunen selv bestemme. I de senere årene har man gjennom selvregistrering kunnet utvide tilgjengeligheten uten at det medfører økte lønnskostnader. Det planlegges for et utvidet bibliotektilbud som også skal omfatte tilbudet til elevene på ungdomstrinnet. Det synes nå urealistisk å foreslå nedskjæringer.

### 3.9 Organisasjonsstruktur på kommunalområdet



Struktur som vi ser for oss gjeldende fra 1.8.2021. Fra 1.8.2022 legger vi til grunn at barneskolen og ungdomsskolen sammenslås til én organisatorisk enhet.

### 3.10 Forslag til tiltak

Tabellen under gir en oversikt over forslag til tiltak som kan redusere utgiftene innenfor kommunalområdet oppvekst og kultur i Nesbyen kommune.

Tabell 2: Forslag til tiltak innenfor kommunalområdet oppvekst og familie i Nesbyen kommune.

	OMRÅDE	FORKLARING	INNSPARING
1.	Nesbyen barneskole	Barneskolen bør kunne spare inntil 4 lærerårsverk. Det bør også vurderes å spare 1 assistentårsverk. Samlet vil dette gi en innsparing på i overkant av 3,5 millioner kroner.	Kr 3 500 000
2.	Nesbyen ungdomsskole	I ungdomsskolen vil en innsparing trolig kreve endret tilbud i ordinær undervisning slik at behovet for spesialundervisning kan reduseres. Samlet innsparing på sikt kan da trolig gi 2 lærerårsverk og 1 assistentårsverk, eller i overkant av 2 millioner kroner.	Kr 2 000 000

3.	Felles barne- og ungdomsskole	Ved en felles ledelse kan man spare ca. 0,4 administrative årsverk og ca. 0,4 til kontor-tekniske tjenester. Ved en avstenging av deler av lokalene vil man kunne spare utgifter til reinhold og fying. Antatt reduserte utgifter til reinhold og energi for 1 000 m <sup>2</sup> med ca. kr 500 per m <sup>2</sup> vil gi en innsparing på i størrelsesorden kr 500 000. Midtskyss vil kunne gi økte utgifter i størrelsesorden kr 50 000	Kr 1 000 000
4.	Redusere grunnbemanningen	De fire barnehagene har 28 årsverk. Dette tilsier en innsparing på 1,2 årsverk. Dette kan gjøre ved å gå ned til 6,0 årsverk i grunnbemanningen i hver av de tre små barnehagene og redusere med ca. 0,2 årsverk i Nesbyen barnehage.	Kr 700 000
5.	Redusere tallet på barnehager	Barnehagene har så stor ledig kapasitet (2019) at man kan redusere med én barnehage til tre, uten at de gjenværende blir så store at styrerressursene øker. Dermed kan man redusere med 0,6 lederårsverk. En reduksjon til tre barnehager vil ventelig også kunne redusere driftsutgiftene til barnehagelokalene med ca. 20 %.	Kr 900 000
6	Redusere utgiftene til kinodrift	Netto utgifter på linje med gjennomsnittet for omtrent like store kommunale kinoer vil gi en innsparing på ca. kr 700 000. Hvis ikke det er mulig, vil en nedlegging av kinoen gi en innsparing på kr 750 000.	Kr 700 000
	<b>Totalt</b>		<b>Kr 8 800 000*</b>

\*): Gitt at budsjettendringer (nedtrekk) i år med 1,5 mill. kr (320' på barneskolen, 300' på ungdomsskolen, 680' på barnehage og 200 på kultur) videreføres inn i ny økonomiplan-periode – kommer ikke de i tillegg. 120.000 kr i rammetrekk i år – som innsparer driftsutgifter fordelt med 40' på hver av skolene, 30' på barnehage, 5' på kultur og 5' på oppvekst, vil vi imidlertid se som naturlig kommer i tillegg.

### 3.10.1 Sammenhengstabell med innfasing/periodisering av tiltakene i økonomiplan-perioden 2021-24

Oppvekst og kultur		2021	2022	2023	2024
I	<b>Nesbyen barneskole</b> Barneskolen bør kunne spare inntil 4 lærerårsverk og 1 assistentårsverk. Gradvis fra august 2021	750	1 800	2 700	3 500



II	<b>Nesbyen ungdomsskole</b> Spare 2 lærerårsverk og 1 assistentårsverk, gradvis fra august 2022.		300	1 100	2 000
III	<b>Felles barne- og ungdomsskole</b> Fra august 2022		500	1 000	1 000
IV	<b>Redusere grunnbemanningen</b> Fra august 2021	300	700	700	700
V	<b>Redusere tallet på barnehager</b> Fra august 2021	400	900	900	900
VI	<b>Redusere utgiftene til kinodrift</b> Gradvis fra 2021	300	700	700	700
	<b><i>Sum innsparingstiltak oppvekst og kultur</i></b>	<b><i>1 750</i></b>	<b><i>4 900</i></b>	<b><i>7 100</i></b>	<b><i>8 800</i></b>
	<b><i>Sum innsparingstiltak, korrigert (se nota over)</i></b>	<b><i>370</i></b>	<b><i>3 520</i></b>	<b><i>5.720</i></b>	<b><i>7.420</i></b>

# 4. Helse og omsorg

## 4.1 Innledning

---

Nesbyen kommune fremstår veldrevet på helse- og omsorgsfeltet, med gode tilbud til sine innbyggere. Første inntrykket er at kommunen leverer svært gode tjenester, med utgangspunkt i sentrale føringer, og i de lokale forventningene. Faktorer som samhandlingsreform, nye oppgaver og demografi gjør at tjenestene må tilpasses en bærekraftig framtid også i Nesbyen. Etter vår oppfattelse har kommunen på mange områder utformet tjenestene med utgangspunkt i dette. I tillegg er det gjort endringer i organisering på bakgrunn av ekstern gjennomgang utført av Deloitte.

Nesbyen kommune kan utenfra se ut til ikke å være en institusjonskommune. Offisielt har kommunen utover 13 korttids- og rehabiliteringsplasser, og ingen langtids sykehjemsplasser. Det fremstår som kommunen har prioritert heldøgns bemannede omsorgsboliger, ordinære omsorgsboliger og hjemmebaserte tjenester. Bruk av begreper som dekningsgrad osv. blir da noe mer krevende å benytte, men utgangspunktet for dette som et beregningsgrunnlag, må da bli de brukerne som er registrert ved de heldøgns bemannede omsorgsboligene. Vi antar at dette er de samme brukerne som ellers ville vært beboere ved en evt. langtidsavdeling. Videre er vårt inntrykk, ved gjennomgang av avdelingene, at beboerne ikke bor i boliger, men vanlige sykehjem rom. I og med at plassene stort sett driftes som sykehjem, stiller vi spørsmål ved hvorfor Nesbyen har hjemlet plassene som omsorgsboliger med heldøgns bemanning.

Det er utvilsomt institusjonsplasser/heldøgnbasert omsorg som er de mest kostnadskrevene tjenestene i alle norske kommuner. Antall plasser i en kommune i forhold til antall innbyggere over 80 år, er en felles måte å se hvilken dekningsgrad man har i kommunen. Det anbefales i økende grad å redusere antall sykehjemsplasser til en dekningsgrad på 17-20 %, og heller dreie tjenestene mer i forhold til hjemmebaserte tjenester, omsorgsboliger og annen forebyggende virksomhet. En plass ved et norsk sykehjem koster stort sett mellom 1,1 og 1,7 mill. kr. pr. år å drive. Det styrende er da hvor mange årsverk kommunen har for å drifte disse plassene, altså det vi omtaler som pleiefaktor. Det er de samme momentene som blir kostnadsdrivere uavhengig av om man driver via sykehjem, eller heldøgns bemannede omsorgsboliger. Vi ser av KOSTRA-tall at det som registreres som kostnader pr. institusjonsplass i Nesbyen kommune, er i størrelsesorden kr. 1,9 mill. kr. Det er en svært dyr drift sammenlignet med landsgjennomsnittet, og andre sammenlignbare kommuner i kommunegruppa. Vi har stilt spørsmål til hva som kan være årsaken til dette. Uavhengig av organisering, er det bemanningsfaktoren som i størst grad påvirker kostnadene. Det vil si, hvor mange ansatte har vi i tjenesten fordelt på antall tjenestemottakere, eller hvor mange pasienter pr. ansatt på jobb. For Nesbyen sin del, finner vi forklaringen på noe av den høye kostnaden og bemanningen når vi ser at kommunen har flere brukere som kommer innenfor definisjonen «ressurskrevende brukere», der det naturlig tilknyttes høyere bemanning enn normen innen sykehjem. Særlig utfordrende blir dette økonomisk når pasienten er over 67 år, og dermed faller utenom refusjonsordningen for ressurskrevende brukere. Uten inngående kjennskap til den enkelte bruker, må det oppmuntres til kontinuerlig å evaluere de aktive tiltak og bemanning rundt disse brukerne, og vurdere muligheten for å redusere noe, eller se om

det er mulig å jobbe på en annen måte. Igjen er kvalitetsbegrepet uklart definert, og kanskje må man i større grad fokusere på hva som er «godt nok».

Det opereres med et normtall for dekningsgrad på rundt 20 %, men for å møte fremtidens demografiutfordringer ligger mange noe lavere, og heller gir andre tjenester som hjemmetjenester eller annen forebyggende tjeneste mer ressurser. Det er altså dekningsgraden som styrer mye av kostnadene i helsesektoren i norske kommuner, sammen med faktisk pleiefaktor som sørger for pleie og omsorg til beboerne. Nesbyen gir pr. definisjon «alle» nødvendige langtidstilbud via hjemmebaserte tjenester. Dette er en organisasjonsform som bør kunne være kostnadseffektiv, men det som til sist er avgjørende er hvor mye ressurser som faktisk brukes for å gi tjenestene. Har kommunen like stor eller større bemanning ved de heldøgns bemannede boligene som man ellers ser ved et sykehjem, bør man gjøre en vurdering av om man i for stor grad støtter seg til at organiseringsvalget i seg selv gir reduserte kostnader. Begrepet «balanse» kan være et stikkord innen organisering av kommunale tjenester. Det er en mulighet for at både kvalitet og kostnader kan bli bedre gjennom en optimalisering av balansen mellom hjemmebaserte tjenester og institusjonstjenester, med et hovedfokus på hjemmebaserte tjenester. Nesbyen har slik sett et optimalt utgangspunkt for å skape en ideell balanse mellom tjenestene siden kommunen allerede har organisert alle sine tjenestemottakere inn i en form basert på at de som kan, skal motta kommunale tjenester boende i eget hjem – noe som er målet og føringene også fra sentrale myndigheter.

Vi anbefaler derfor en generell satsing på områder som øker de eldre sin mulighet til egenomsorg, dvs. tiltak som forskyver på tidspunkt for at man er avhengig av f.eks. institusjonstjenester. Kun de som har absolutt behov for institusjonstjenester, skal få det.

Vår vurdering er at kommunens skille mellom eksempelvis institusjonsplasser som sykehjem og heldøgns bemannede omsorgsboliger fremstår som kunstig. Etter vår vurdering er det tradisjonelle institusjonstjenester som ytes. Som beskrevet hadde vi en forventning om at dette dreide seg om faktiske boliger, men det viste seg at de aller fleste faktisk bor i et ordinært sykehjems rom. Når vi også får opplysninger om at når man ser på kostnadene med husleie kontra pensjonstrekk, kommer man mer eller mindre likt ut, blir det enda vanskeligere å forstå hvorfor man driver det som heldøgns bemannede omsorgsboliger. Grunntanken med å hjemle på denne måten, er selvsagt at det gir en dreining av utgifter ved at medisiner betales direkte av bruker/pasient, og hjelpemidler, sykesenger, nattbord osv. skaffes via henvisning til hjelpemiddelsentralen knyttet direkte mot navngitt bruker. Dette vil kunne frigjøre en del midler som kan brukes på annen måte inn i tilbudet til tjenestemottakere. Uansett, det er bunnlinja som viser om dette, sammen med andre tiltak, driftsmessig er det beste for kommunen.

Det kommunen bør ha en prosess på, er om det faktisk er en riktig balanse mellom kommunens ulike tilbud. Kommunen har en unik mulighet til å innrette tjenesten optimalt til å møte en framtid der demografien endrer seg i retning av en langt større andel eldre innbyggere. Faktisk er økningen av antall eldre allerede i gang i Nesbyen. Dette er noe tidligere enn det man ser i mange andre kommuner. Den viktigste jobben norske kommuner kan gjøre, er å gjøre de eldre innbyggerne i stand til i størst mulig grad å ivareta eget liv. Å leve et selvstendig liv i eget hjem så lenge som mulig, har stor egenverdi for den enkelte, og i tillegg er det samfunnsøkonomiske og kommuneøkonomiske resultatet her svært positivt. Likevel, balansen mellom de ulike tjenestene og bemanningsnivået må uansett dimensjoneres riktig. Nesbyen kommune bør benytte seg av

muligheten til å bygge opp deler av tjenestene slik at egenomsorg kommer i sentrum for de eldre, men at personen likevel skal føle trygghet for at helsetjenestene er der for en straks behovet dukker opp. Institusjonsplasser skal i tilfelle kun tildeles brukere med særlig stort pleie- og omsorgsbehov, eller innbyggere med alvorlig sykdom som evt. trenger optimal pleie i livets siste fase.

Å redusere innbyggere sin avhengighet til kommunale helsetjenester i fremtiden, må anses å være et vellykket resultat. Dette kan gjøres på flere måter, og velferdsteknologi og digitalisering blir helt sikkert sentrale elementer i fremtidens helsetjeneste. Vi ser at Nesbyen har jobbet aktivt med hverdagsrehabilitering i noen år, og vi oppmuntrer til fortsatt stort fokus her. Vær da også nøye med å evaluere hverdagsrehabiliteringen. Man må ha klare mål som sikrer gode resultater, og mer selvhjulpne brukere som etter noe tid kan gå ut av ordningen med hverdagsrehabilitering slik at nye kommer inn.

## 4.2 Velferdsteknologi og digitalisering

---

Velferdsteknologi vil med stor sannsynlighet være sentralt for en slik tilrettelegging som beskrives i avsnittet ovenfor. Nye måter å ha kontakt med hverandre via digitale plattformer vil kunne gi brukerne trygghet og, hjelpeapparatet oversikt og en kort vei til å sette inn hjelpetiltak så raskt som mulig. Via nye plattformer vil man kunne gjøre helserelevante målinger på seg selv og sende det til lege eller hjemmetjenester. Elektroniske medisindosetter sikrer riktige medisiner til rett tid uten at pleiere alltid må være tilgjengelig. GPS-løsninger kan sikre at brukere kan bo lengre hjemme selv ved svekket hukommelse, og begynnende demens. Ulike typer sensorer kan benyttes både i private hjem og ved institusjoner som sikrer at man raskt oppdager f.eks. om bruker står opp av seng, faller, går ut, blir våt osv. På dette området er Nesbyen godt i gang, og vi ønsker å oppmuntre til videre satsing på dette området.

Det finnes også stadig flere digitale løsninger til bruk for en mer effektiv tjeneste; så som digitale vaktbøker, ruteplanleggere osv. Dette vil kunne være tidsbesparende, slik at mer av tiden kan benyttes direkte mot bruker, og tjenesten vil slik sett også kunne absorbere flere brukere uten at ressursbruken øker tilsvarende. Hjemmetjenestene bruker i dag en del tid på å lage optimale kjøreruter. De er sikkert også svært dyktige til dette. Likevel vil vi anbefale å satse på en form for digital ruteplanlegger. Erfaring viser at dette gir god kvalitet, og frigir tid for de som ellers bruker tid på denne jobben. Nesbyen har vært tilknyttet et samarbeidsprosjekt med fokus på velferdsteknologi. Det er svært positivt, og etter vår vurdering gjelder det å få på plass infrastruktur og en kultur som fortsetter å fremme bruken av ulike muligheter innen velferdsteknologien.

## 4.3 Heltidskultur og store stillinger

---

En av de større utfordringene i samfunnet fremover, er å skaffe nok menneskelige ressurser til å arbeide innen helsetjenestene på alle nivå. Tallet på tjenestemottakere og oppgaver kommer til å øke dramatisk de neste 20-25 år sammenlignet med tallet på innbyggere i arbeidsfør alder. Tiltak og endringer må iverksettes for å imøtekomme denne virkeligheten. I tillegg ser vi at vi innen helsesektoren fortsatt har mange lave stillingsprosenter. Nettopp her ligger det en mulighet

gjennom tiltak som øker ansatte sine stillinger til et nivå som er til å leve av. Da økes den totale tilgangen til ressurser for å dekke en del av de behov som kommer. Vi kan da anbefale kommunen å gå inn i en prosess som heter «Heltidskultur» via KS. De arbeider sammen med mange norske kommuner, og de jobber med en rekke mulige tiltak som fremmer heltid innen helsesektoren. Det kan potensielt være mange årsverk skjult her, som kan bli viktige å effektivere i fremtidens helsetjeneste.

I dialogen med kommunen fikk vi inntrykk av at det har blitt gjort fremstøt i forhold til dette, men at skepsisen er stor hos de ansatte. I tillegg viser undersøkelser at det er svært begrenset ønske blant ansatte om store stillinger. Likevel har det blitt gjort en del på dette feltet, blant annet har noen kommuner innført noe medlever-turnus og ønsketurnus, og noen langvakter hver fjerde helg. Det har også blitt forsøkt opprettet ressursenhet/vikarpool for å redusere på deltid. Dette har imidlertid vist seg krevende.

Kommunens utgangspunkt er ansvaret for også i fremtiden å skaffe arbeidskraft av en viss kvalitet til å dekke et økende tjenestebehov. Ett vår vurdering vil det være en fordel om kommunen satt en klar standard for fremtiden i forhold til hvor store eller små stillingsprosenter kommunen ønsker å ha. For å lykkes med disse prosessene der heltid og større stillinger er målet, er det viktig å være tålmodige. Vi anbefaler å bruke god tid og, involvere ansatte og tillitsvalgte. Lær av andre kommuners erfaringer, og fokuser på at dette vil gi bedre kvalitet på tjenestene rettet mot bruker gjennom økt kontinuitet og kompetanse. Skal man lykkes med å satse bredt på *Heltidskultur*, er det en forutsetning med god forankring og forpliktelse både administrativt og politisk. Vi vil også understreke at *Heltidskultur* ikke bare er aktuelt for helsesektoren.

## 4.4 Bemanning som kostnadsfaktor

---

På bakgrunn av budsjettmessig resultat, og kostnader sammenlignet med andre kommuners drift av kommunale helsetjenester, kan det virke som om det er noe å hente på hvordan Nesbyen faktisk leverer tjenester til sine innbyggere. Gjennom organisering via hjemmebaserte tjenester, skulle driften pr. definisjon være gunstig, men det er ikke automatikk i dette. Et sentralt poeng er at når en tjenestemottaker har behov for en tjeneste, må kommunen gi denne uavhengig av om rammen fysisk er i eget historisk hjem, omsorgsbolig eller i institusjon. Om tjenestebehovet er av en karakter som tradisjonelt sett tilsvarer tunge institusjonstjenester, kan det muligens være mer kostnadskrevenne å gi tjenesten i rammen av en omsorgsbolig eller et annet privat hjem. I noen tilfeller vil en slik utøvelse også kunne føre til økt utrygghet, og større ressursbehov for at tjenesten skal være god nok. Dette er faktorer rundt å organisere tjenester riktig som bør være en del av den totale vurderingen. Uavhengig av organisering, er det mengden bemanning for å gi tjenesten, som fører til om man gir for kostbare tjenester eller ikke. I og med at sammenligningstall viser et overforbruk i Nesbyen, sammenlignet med andre kommuner det er naturlig å sammenligne seg med, er det naturlig å vurdere årsaken til dette.

Fra helsesektoren sin side vil man ofte argumentere med at pleiebehovet i nettopp vår kommune reelt sett faktisk er så stort, og at kostnaden derfor blir så høy. Dette er ikke nødvendigvis rett. En bør derfor stille spørsmål om hva som i tilfelle årsaken til at man er sykere og mer pleietrengende enn i andre kommuner? Om kommunen ikke kan vise til konkrete årsaker knyttet til særlig dårligere helse hos sine innbyggere, kan forklaringen i tilfelle være at de ansatte ikke gjør

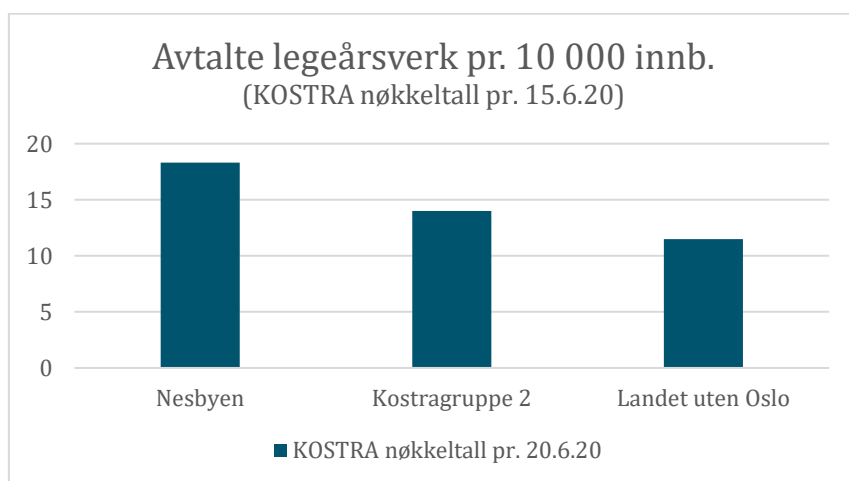
en god nok jobb, eller at kommunen ikke er organisert på en ideell måte. Da bør kommunen evaluere egen drift, og være villige til å gjøre endringer som kan gi en positiv effekt.

Som beskrevet, bemanningsfaktor er et begrep som beskriver hvor mange ansatte vi har på jobb i forhold til antall tjenestemottakere. Det er særlig aktuelt å bruke dette begrepet i forhold til institusjonstjenester, eller heldøgns pleie. Uten å ta med avdelingsleder, merkantilt personell og nattevakter, ligger en vanlig bemanningsfaktor på mellom 0,8 og 0,87. Natttjenesten vurderes for seg. Det er naturlig en høyere bemanningsfaktor innen demensomsorgen, men totalt sett vil likevel bemanningsfaktoren være i denne størrelsesorden. Når man får identifisert hvilken bemanningsfaktor kommunen har for disse tjenestene, må man ta stilling til hvilken bemanningsfaktor man ønsker for sin kommune i fremtiden basert på økonomi og kvalitet. Det er et faktum at mennesker blir eldre og har mer sammensatte helsemessige problemstillinger i dag enn tidligere. Likevel er anbefalt bemanningsnorm fra sentrale myndigheter ikke økt i tråd med dette. Det er et tankekors. Uansett har kommunen ikke annet valg enn å forholde seg til sammenligningstall, og faktiske rammer som gir grunnlag for prioriteringer i norske kommuner. Kommunen må på grunnlag av alle disse momentene gjøre et valg for hvilken bemanning og nivå kommunen skal ha på sine helsetjenester. Vår anbefaling vil være bygget på normtall og den bemanningen som er vanlig i andre norske kommuner det er naturlig å sammenligne seg med.

Det er også viktig å være bevisst på at langtidsplasser for demens normalt er mer kostnadskrevende enn andre langtidsplasser, og dersom man har uforholdsmessig mange demensplasser, vil drift totalt bli dyrere.

## 4.5 Helse, forebygging og rusomsorg

### 4.5.1 Legetjenesten



Ifølge den økonomiske analysen av helsefeltet, er det først og fremst legetjenesten som avviker med store merkostnader i Nesbyen. Dette skyldes flere forhold.

Som tallene viser, har Nesbyen svært god legedekning sammenlignet med Kostra-gruppen og landet for øvrig. De 5 fastlegene har listekapasitet til å dekke 5 600 innbyggere. Med et innbyggertall pr. 31.12.19 på i underkant av 3 300, gir dette en reservekapasitet på 2 300 personer. Fastlegene i kommunen har ikke bare mye ledig listekapasitet. De har også en svært gunstig avtale med kommunen, som langt overgår hovedavtalen mellom Legeforeningen og KS. Samtlige fastleger er selvstendig næringsdrivende og mottar basistilskudd til drift fra kommunen, slik det vanligvis gjøres. I denne ordningen, skal naturligvis inntektene beholdes av legen. Gjeldende særavtale sikrer dem i tillegg gratis drift, fordi kommunen betaler samtlige driftsutgifter som leie av lokaler, lønn til hjelpepersonell, materiell og utstyr i behandlingen, m.m. Til gjengjeld, returnerer de basistilskuddet til kommunen, men kommunens utgifter dekkes på langt nær av dette. Våre beregninger viser at når basistilskuddet er tilbakebetalt til kommunen, sitter kommunen likevel igjen med en regning på om lag 4,5 million.

På oppdrag fra KS har IPSOS kartlagt omfanget av kommunenes subsidiering av fastlegeordningen. Undersøkelsen viser at vel 70 % av norske kommuner subsidierer fastlegene med nær 2 mill. årlig i gjennomsnitt pr. kommune. De fleste kommunene som subsidierer, gir dette i form av fastlønn og/eller gunstige avtaler om leie av lokaler og/eller utstyr til legepraksisen. Hovedbegrunnelsen er behovet for å rekruttere og beholde fastleger.

På Nesbyen har legene ikke bare gunstige avtaler, men full subsidiering av den totale driften. Når avtalen ble inngått i 2005 var utgangspunktet kommunens utfordringer knyttet til rekruttering av leger. Situasjonen er en annen i dag, noe som bl.a. bekreftes av den stabile legedekningen.

Nesbyen har i dag store økonomiske utfordringer, med behov for å foreta kostnadskutt i betydelig grad. På bakgrunn av at legene subsidieres etter en 15 år gammel avtale som gir dem driftsstøtte med om lag 2,5 million over gjennomsnittet i norske kommuner, mener vi de selvstendig næringsdrivende legene må ta sin del av kostnadskuttene.

Signaler tyder imidlertid på at finansieringen av fastlegeordningen er under endring. Vi vil derfor nøye oss med å foreslå en nedjustering av subsidieavtalen, slik at den kommer på nivå med gjennomsnittet av norske kommuner, tilsvarende om lag 2 millioner. Dette vil gi kommunen en innsparing på 2,5 mill. (inkl. 0,5 mill. i reduksjon hjelpepressurs), noe som er et viktig bidrag i nåværende økonomiske situasjon.

På bakgrunn av signaler om stort arbeidspress og lange arbeidsdager på fastlegene, ble det i 2015 opprettet en ny legehjemmel ved Nesbyen legekantor. Til tross for den krevende situasjonen, overførte legene i liten grad pasienter til den nye hjemmelen. Dette medførte at denne måtte starte med såkalt 0-liste. Pr. i dag har vedkommende kun 300 pasienter på sin liste og er nå ute i permisjon for et vikariat i en nabokommune. Vikariatet er utlyst, selv om ledig listekapasitet tilsier at behovet ikke er tilstrekkelig til stede. På bakgrunn av dette anbefaler vi derfor at denne hjemmelen på sikt avvikles. Dette vil gi kommunen innsparing på drift og basistilskudd. Med 4 gjenværende leger og interkommunalt legevaktsamarbeid, vil det likevel ikke gi større vaktbelastning enn avtaleverket anbefaler.

Legekontoret er bemannet med 3 årsverk hjelpepersonell. Vanlig beregning av hjelperessurs er 0,6-0,8 årsverk pr. legeårsverk, der laveste alternativ som oftest er tilstrekkelig i gruppepraksiser. Med fratrekk av kommunale legeoppgaver, er det 3,2 legeårsverk på Nesbyen legesenter. Bruker vi middels beregningsfaktor, kan hjelperessursen reduseres til 2,25 årsverk. Dette kan gi en årlig innsparing for kommunen på 0,75 årsverk, tilsvarende rundt 500 000 kr. Alternativt kan noe av ressursen benyttes til en 20 % lederfunksjon, slik kommunen har ytret ønske om. Dette vil ha en kostnad på anslagsvis 135 000. Årlig innsparing reduseres da til om lag 365 000 kr. Siden vi foreslår styrking av ledelsesressursene generelt på kommunalområdet, holder vi imidlertid fast på 500.000 kr som også en nettoeffekt av dette tiltaket.

## 4.5.2 Helsestasjon

En imponerende innsats for å få statlige tilskudd ligger til grunn for at Nesbyen synes å være svært gode på forebygging innen feltet barn og unge. Dette har bl.a. medført at skolene, i motsetning til i de fleste andre kommuner, har helsesykepleier til stede daglig. Nasjonale undersøkelser, som f.eks. Ungdata, viser en alarmerende negativ utvikling av unges psykiske helse. Nesbyen gjør derfor lurt i å prioritere dette høyt og vi foreslår ingen endringer på dette feltet.

## 4.5.3 Psykisk helse/rus

Innsatsen innen forebygging viser seg også innenfor psykisk helse/rusfeltet i kommunen. Det satses på Tidlig inn- tiltak, bl.a. lavterskel kontakt med hjelpeapparatet uten kompliserende innsøking og vedtaksbehandling. Dette kan trolig være en årsak til at antallet brukere er relativt høyt, kommunestørrelsen tatt i betraktning. Samtidig kan vi muligens finne en årsakssammenheng mellom «underforbruket» i NAV som framkommer i analysen, og tidlig intervensjon på psykisk helse/rusfeltet, noe som jo er positivt for kommunen.

For øvrig ser det ut til at det jobbes bra og faglig oppdatert på dette feltet. Det er gode rutiner knyttet til individuell oppfølging, kommunen har stilling som erfaringskonsulent og et godt Inn på tunet-tilbud. Sistnevnte er imidlertid svært kostbart, med vel 3,1 mill. for 4 brukere, noe som tilsier 1:1-bemanning. Men tiltaket er effektivt og finansieres foreløpig av tilskuddsmidler. Vi forslår derfor heller ingen tiltak på dette området.

## 4.6 Kvalitet og oppbygging av tjenester

---

Ved gjennomgang av helsetjenestene i Nesbyen fremkommer det tydelig at fokus på kvalitet er sentralt. Slik skal det være, men det skal balanseres med de rammene man har til rådighet. Dette kan være en krevende øvelse.

Nesbyen har bygd det vi kan kalle institusjonsbaserte tjenester gjennom svært høy fagkompetanse, og god bemanning ved kommunens **korttidsavdeling** med 14 plasser. Gir seg bl.a. utslag i at man ikke har noen overliggere de senere år. Totalt gir dette spennende oppgaver, og attrak-



tive arbeidsplasser. Sykepleierne her jobber også tett med andre avdelinger. Alle disse momentene er positive, men må vurderes i forhold til ressursbruk når det er slik at kommunen har en anstrengende økonomi.

**Somatisk langtidsavdeling/Elverhøy**, med sine 20 plasser, fremstår som veldrevet med høy kvalitet og trivsel. En unik prioritering i Nesbyen er at når en beboer vurderes som tiltagende dement med kognitiv svikt, vurderes beboer faglig, og overføres til **demensavdelingen**. Dette fører i neste omgang til at kommunen har svært mange demensplasser (27). Demensplasser er driftsmessig de dyreste plassene siden man her også skal ha den høyeste bemanningen. Kombinasjonen av mange og dyre plasser fører da til høye driftskostnader innen pleie og omsorg. Ingen tvil om at dette er en driftsform som gir god kvalitet, men det er nok nødvendig å se på konsekvensen også økonomisk, og dermed forsøke å finne frem til en bedre balanse i tjenestetilbudet.

**TU**, eller «Tjenester til Utviklingshemmede», fremstår også som en tjeneste med svært god kvalitet. Høy trivsel blant både ansatte og beboere. Denne tjenesten er i stor grad bygd opp rundt enkeltvedtak som binder opp ressurser. Det er i denne tjenesten mange ressurskrevende brukere (9 stk.), og 5 av disse med vedtak knyttet til helse –og omsorgstjenestelovens kap. 9 (bruk av tvang og makt). Dette kan man ikke få redusert uten at man viser til endring i behov av en eller flere grunner. De ressurskrevende brukerne finansieres delvis gjennom statlig refusjon. Innslagspunktet var på kr. 1 361 000,- pr. bruker for utgiftene i 2019, og slik sett er det svært lite å hente pr. innsparte årsverk.<sup>31</sup> Derfor skal det være innlysende at det er riktig å redusere tjenesten her, før man faktisk gjør det. Dette er en svært sårbar gruppe, og kvalitet og kontinuitet er sentrale momenter i arbeidet med disse. Likevel anbefaler vi kommunen å ha en omfattende gjennomgang av alle vedtak for å se om man f.eks. kan redusere på antall 1/1 og 2/1-vedtak. Målet skal ikke nødvendigvis være å redusere, men å kunne organisere tjenesten slik at man får en mer fleksibel bruk av personell. Slik vil man også kunne oppnå positive effekter på kommunens økonomi. Disse tjenestene og boliger de har til disposisjon, er godt organisert og på et begrenset område. Et spredt tilbud ville gitt økt ressursbruk, f.eks. grunnet behov for nattbemanning. Slik er det ikke i Nesbyen.

## 4.7 Pleiefaktor og dekningsgrad

Vi ser at i Nesbyen har både mange plasser med heldøgns omsorg, og høy bemanningsfaktor sammenlignet med kommunegruppe og gjennomsnittet i landet. Total pleiefaktor er på 0,90, og den fordeler seg på følgende måte:

Somatiske langtidsplasser →	20 stk.	Bemanning: 17,29 årsverk → Bemanningsfaktor:	0,86
Korttid/rehab. →	14 stk.	Bemanning: 14,04 årsverk → Bemanningsfaktor:	1,0
Demensplasser →	27 stk.	Bemanning: 24,00 årsverk → Bemanningsfaktor:	0,89

<sup>31</sup> Foreslått til 1,430 mill. kr i statsbudsjettet for 2021.

Når det gjelder den somatiske langtidsavdelingen (Elverhøy), har Nesbyen en bemanning innenfor normalområdet, men likevel i det øvre sjikt. Det vil være mulig også å redusere noe her, men det er likevel ikke vår anbefaling. Det fremstår som om det drives på et godt faglig nivå, og trivsel blant ansatte og beboere oppleves som god. Dette er, etter vår oppfattelse, viktig å ivareta. I tillegg vil det kunne bli aktuelt at denne avdelingen, i større grad enn i dag, i fremtiden ha flere beboere med kognitiv svikt og demensproblematikk. Det er balansen mellom antall demensplasser og somatisk langtid som påvirker dette, og det er ingen tvil om at Nesbyen totalt sett har en svært høy dekningsgrad på 27% ut ifra tallet på innbyggere over 80 år. Vanlig dekningsgrad i Norske kommuner ligger i dag på mellom 17 og 20 %.

Om Nesbyen skal redusere antall plasser slik at dekningsgraden blir på 20 %, må de redusere med 16 plasser fordelt mellom somatiske og demensplasser. Hvor plassene blir tatt bort, er en prioriteringssak, men det er ingen tvil om at i forhold til kommunens innbyggertall, har dere med 27 demensplasser i alle fall 10 plasser mer enn det som er det vanlige å finne i norske kommuner. I tillegg er dette grunnet høyere bemanning også dyrere plasser å drive. Ved å redusere med 10 plasser her, og med 4 plasser ved somatisk langtid, vil man komme ned på en dekningsgrad på nesten 21 %. Det vil være en balansert og fremtidsretta dekningsgrad som vil gi et handlingsrom økonomisk i dag, og samtidig vil man ha plasser i beredskap for å møte den forventede økningen i tallet på eldre med behov for bistand. I dette arbeidet vil det være viktig å dreie tjenesten mot hjemmebaserte tjenester, og gjøre denne delen av helsetjenestene svært robust. Det er en naturlig konsekvens at presset på disse tjenestene øker, når antall institusjonsplasser reduseres.

Innenfor denne rammen er det opp til kommunen å prioritere hvor plassene skal reduseres. Kommunen kan velge å fortsatt ha en stor demensavdeling, og bli et ressurscenter i regionen innen demens, og da ta kutt i andre avdelinger. Likevel, det fremstår for oss som helt klart at nøkkelen til økonomisk best mulig effekt, er å redusere der bemanningen er høyest. Ett årsverk koster i snitt ca. kr. 750 000,-. En enkel fremstilling er at man ved å redusere med 14 plasser, kunne redusere bemanning på dagtid med ca. 4, og på kvelden med ca. 3. Det utgjør ca. 49 vakter pr. uke, eller ca 10 årsverk.

I tillegg til å redusere på antall plasser, er det ved kommunens avdelinger også potensiale i å redusere på den generelle bemanningen. Dette med unntak av den somatiske langtidsavdelingen (Elverhøy), der bemanningen er fornuftig, men god. En reduksjon i tallet på demensplasser, vil også kunne føre til økt antall beboere med demensproblematikk også ved denne avdelingen. Da er det viktig å beholde en viss robusthet.

De siste tilgjengelige tallene vi har mottatt for bemanning, viser at forskjellen i bemanning mellom somatisk langtidsavdeling, og demensavdelingen, ikke er veldig stor. Det vil si at hvor kutt i plasser blir gjort, har mindre betydning. Vår anbefaling er uansett at kommunen bør gå nøye gjennom turnuser og bemanning, for å kvalitetssikre hvor stor bemanningen i realiteten er ved de ulike avdelingene. Det er lett å miste oversikten, men det er viktig å ha den for å forstå hvor kostnadene går, og for å sette inn tiltak der det smerter minst, og gir mest effekt.

Derimot ved Korttids/rehabiliteringsavdelingen, er bemanningen svært høy med 1,0 i pleiefaktor. Likevel vil det ikke være mulig å redusere med mange årsverk siden avdelingen i utgangs-

punktet er så vidt liten. Da gir selv relativt begrensede kutt i årsverk en stor effekt på pleiefaktoren. Vi anslår det som fornuftig å redusere her med ca. 1,5 årsverk. Da er avdelingen nede på en pleiefaktor på 0,9. Det er en god bemanning, men i og med at tjenesten her har flere spesialiserte oppgaver, ressurskrevende tjenester, og bistår andre avdelinger, tror vi dette er en fornuftig bemanning som fortsatt vil bidra til at dere selv håndterer de fleste potensielle overliggere fra sykehus. Et tett samarbeid med hjemmetjenestene vil også kunne redusere følbare effekt av kuttet.

#### **4.7.1 Alternativ til kutt**

Økte inntekter er et godt alternativ til å gjøre store kutt. I forhold til Nesbyen, ligger det godt til rette for å kunne tilby utleieplasser ved institusjonen til andre kommuner, og staben ved helseavdelingene bekrefter at det er et marked. På den måten kunne kommunen valgt å redusere med 10 plasser på vanlig måte, og i stedet for å totalt redusere med 14-16 plasser, kunne 4-6 plasser omgjøres til utleieplasser. Da vil utfordringen med å omplassere ansatte reduseres, og man vil kunne ta inn relativt store inntekter. Det er viktig da å inngå langtidsavtaler for å sikre en forutsigbarhet både i forhold til budsjett og drift. F.eks. vil man kunne inngå avtaler som går over 2+1+1 år (inntil 4 år). Det er realistisk å kunne få mellom kr. 3 500,- og 4 000,- pr. døgn pr. pasient. Det vil være en vinn-vinn økonomisk for begge parter. Leietaker utsetter evt. store nødvendige investeringer i nytt bygg, og/eller press på tjenesten, og utleier kan hente betydelige inntekter som kan legges planmessig inn i budsjettet hver høst. Ved utleie av 4 plasser til en døgnpris på kr. 3 700 vil kommunen kunne hente inntekter på kr. 5 400 000.

### **4.8 Forslag til ny organisering**

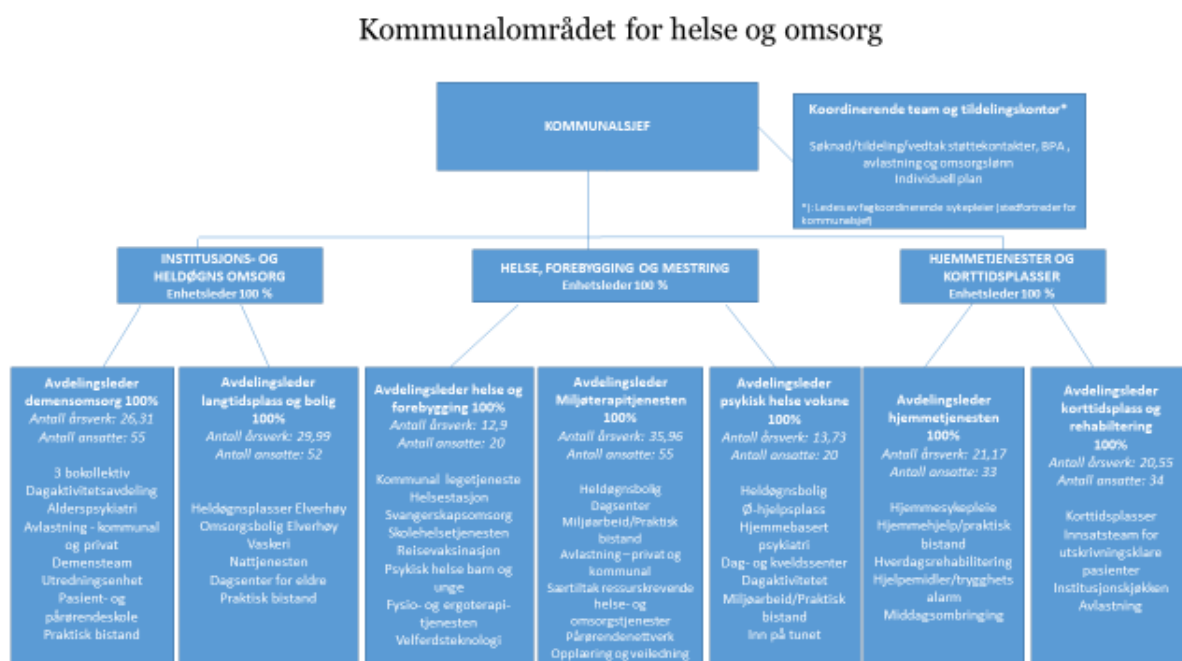
---

Ved en gjennomgang av kommunens avdelinger er inntrykket at det mangler et lederledd som sikrer at både lederne har mulighet til å gjøre en god lederjobb, og at de ansatte opplever nærledelse.

Vårt inntrykk er at kommunen har kvalitetsfokuserte og flinke ansatte, men at lederansvar og spenn oppleves som for stort. Helsesektoren i en kommune er svært omfattende, og har nesten alltid de største budsjettandelene. De har svært store kompetansespenn, et utall av stillingsstørrelser, mange årsverk, og dermed mange ansatte. De har en drift som i tillegg går 365 dager i året, døgnet rundt. Kravet til helseledere i forhold til dokumentasjon og kvalitet, er i dag svært omfattende, og stigende. Med en relativt liten ledelse vil dette lett gå ut over den viktigste oppgaven, nemlig nærledelse, gjennom å se, og møte sine ansatte. Det forventes at de skal legge til rette for at ansatte skal trives og fungere på jobb. Uten denne muligheten for tett og god oppfølging av ansatte, vil resultatet lett bli økt sykefravær, bruk av overtid, og generelt problemer med å skaffe den kompetansen man trenger. Ledere i Nesbyen gir klar tilbakemelding om en mangeårig opplevelse av å ikke strekke til overfor ansatte i den grad de ønsker, slik at disse opplever å bli sett og anerkjent. For å kunne skape en positiv kultur der ansatte har lyst til å komme på jobb, må ledere ha mulighet til å bruke tid på slikt arbeid.

Vi anbefaler derfor å innrette organiseringen på en måte som forebygger negative effekter i et arbeidsmiljø. Faren for at slike effekter inntreffer vil også gjerne være større i forbindelse med, og etter omfattende endringer i form av redusert tilbud og økt press på tjenestene. I vårt forslag

til nytt organisasjonskart øker vi tallet på ledere med 4. Dette i form av 3 enhetsledere og 1 avdelingsleder. Vi endrer også benevnningen på tjenestelede­dere til avdelingsledere slik det er vanlig de fleste steder. Enhetslederne vil redusere presset på både avdelingsleder og kommunalsjef, og vil ha det overordnede budsjett- og personalansvaret for underliggende avdelinger. Avdelingsle­derne har det daglige og nærmeste personalansvaret med de ansatte i avdelingen, og har f.eks. ansvaret for å gjennomføre medarbeidersamtaler og sykefraværsoppfølging. De bør også ha et økonomiansvar i form av en betydelig bevissthet i forhold til innleie av vikarer og bruk av øv­rige driftsmidler. Dialogen med enhetsleder er avgjørende, og sikrer et eieforhold for begge nivå. En god balanse i oppgavefordelingen sikrer da at avdelingsleder kan følge opp sine ansatte på en god måte. Denne oppfølgingen vil også avdelingsleder ha gleden av fra sin enhetsleder som naturlig vil være tettere på enn kommunalsjef har hatt mulighet til frem til nå.



## 4.9 Forslag til omstillings- og innsparingstiltak

		<b>FORKLARING</b>	<b>INNSPARING</b>
1	Digitalisering og velferdsteknologi	Dette er et område norske kommuner må satse på. Det vil være en avgjørende faktor for at hjemmebaserte tjenester skal kunne absorbere flere tjenestemottakere, og det vil også gjøre arbeidet med tung somatikk og demens smidigere. Et typisk område som krever investering, men som kan ansees som en utgift til inntekts ervervelse (les reduserte driftsutgifter). (f.eks. Room Mate, digitale natt-tilsyn og digital ruteplanlegger, sensorer i hjem, webløsninger for toveis kommunikasjon mellom tjenesteyter og mottaker o.s.v.).	Investering med positive driftsmessige konsekvenser på sikt

2	Heltidskultur	Å satse på store stillinger, vil kompensere for noe av den menneskelige ressursmangel vi vet kommer ut ifra demografisk utvikling. Det vil også gi ansatte mer trygghet, og en lønn å leve av. For tjenestemottaker betyr dette at færre pleiere blir en del av deres liv og hverdag. «Lik praksis» som mål blir også lettere å oppnå. Alternativer kan være økt grunnbemanning gjennom omgjøring av vikarpost til fastlønn (reduere innleiebruk), langvakter hver 4. helg, årsturnus, o.s.v. Henviser til heltidskultur-prosjekt via KS, og «Moland-hjulet» som et verktøy. Finnes langt flere alternative tiltak enn de vi nevner her.	Gir kommunen økt ressurstillgang, og redusert sykefravær
3	Reduksjon fra 5 til 4 legehjemler	Kommunen har fastlegekapasitet til mer enn 2000 flere innbyggere. Ny hjemmel i 2015 har ikke klart å fylle opp mer enn 300 pasienter på sin liste.	Driftskostnader og basistilskudd spares, men vanskelig å beregne eksakt innsparing
4	Reduksjon i hjelperessurs legekontor	Vanlig beregning av hjelperessurs på legekontorer er 0,6-0,8 årsverk pr lege. Til fratrekk på legeårsverkene, kommer tiden legen er ute i kommunale oppgaver. Dette utgjør 0,8 åv. P.t. har de Nesbyen legekontor 3 åv hjelperessurs, men med fratrekk for kommunale oppgaver bør ressursen kunne reduseres med 0,75 åv til 2,25 åv.	500.000
5	Reforhandling av særavtale for fastlegene fra 2005	Særavtalen reforhandles og tilpasses gjennomsnittet for subsidiering av fastlegene, jmf. rapport fra IPSOS	2.000.000
6	Redusere tallet på sykehjemsplasser heldøgns omsorgsplasser	Sykehjemsdrift er det klart mest kostnadsdrivende norske kommuner driver med, og dette være en tjeneste som i stor grad kun tilbys de som absolutt ikke kan fungere i eget hjem – heller ikke med bistand fra hjemmetjenestene. Nesbyen har en dekningsgrad på 27 %, og potensialet for å redusere plasser er stort. Ved redusert institusjonstilbud, og/eller reduksjon i tallet på bemannede omsorgsboliger, bør noe ressurser overføres hjemmetjenestene for å gjøre denne tjenesten robust. Det er viktig å ha med seg at hele poenget med heldøgns bemannede omsorgsboliger, er at beboere og bemanning er tilpasset en struktur som svarer til at pleiebehovet er en mellomting mellom hjemmesjuka pleie og sjukehjem. Om bemanningen ved boliger er som ved sykehjem eller høyere, blir poenget med å hjemle dette som boliger sterkt redusert. Et hovedforslag blir å redusere antall sykehjemsplasser med <b>14</b> , og medfølgende bemanning på ca. 10 årsverk.	Ca. kr. 7,5 mill. (dag/aften)  Bruttotall, dvs. ikke med fratrekk for redusert oppholdsinntekt

7	Redusere pleiefaktor	Det er bemanning som gir de store kostnadene, og det er derfor essensielt at man prioriterer å ha riktig bemanning. Man bør finne sitt nivå et sted mellom 0,80 og 0,87. Ett årsverk tilsvarer en kostnad inkl. sos. utgifter på ca. kr. 750 000,-. En reduksjon på <i>en</i> vakt hver uke-dag(x 5), utgjør ca. 1 årsverk med 35,5 t. arbeidsdag. Vi foreslår en reduksjon på <b>1,5 årsverk ved korttid/rehab</b> , som gir en innsparing på ca. kr. 1,125 mill. Da vil kommunen fremdeles ha en pleiefaktor på <b>0,89</b> , som er å regne for en god bemanning. Bør også gjøres en skikkelig gjennomgang av faktisk bemanning ved demensavdelingen. Få frem alt av årsverk innen både døgn –og dagdrift, og gjør en vurdering av om det også her er potensiale i en redusert bemanning.	Ca. kr. 1,125 mill. 0,89 i pl.faktor
8	Utleie av plasser	Utleie av 4 institusjonsplasser med en døgnpris på kr. 3700,-, gir en inntekt pr. år på kr. 5,4 mill. Til fratrekk kommer da redusert innsparing av årsverk som var beregnet ovenfor ved 14 plasser i reduksjon (se tiltak/moment 7).	Ca. kr. 5,4 mill.
9	Overføre til hjemmetjenester	Tiltakene i oppsettet vil naturlig øke presset på hjemmetjenestene, som derfor må styrkes betydelig.	-kr. 3,2 mill.
10	Beholde 4 «innsparte» plasser til utleie	Vi har foreslått å redusere med 14 plasser, men om man velger utleie av 4 plasser, må bemanningen for disse 4 plassene beholdes. Vi anslår det til ca. 3,5 årsverk.	-kr 2,6 mill.
11	Merkantil ressurs	Årsverket for den merkantile ressursen som skal starte ved økonomiavdelingen, inndras. Forsvares ved at ledelsesårsverk økes på sektoren i sammenheng med omorganisering. Det blir da 2,0 istedenfor 3,0 budsjetterte årsverk til merkantil ressurs	520.000
11	Kompetanse	God kompetanse er et bærende element i det å bygge en kultur for god kvalitet på tjenestene. Det gir faglig trygghet, og stolte ansatte som strekker seg lengre for sin arbeidsgiver. Ha en sterk høyskolegruppe for å sikre lovlig drift hele året, og tilby kompetanseheving innen definerte utfordringsområder til både sykepleiere/vernepleiere og fagansatte. Slik vil det være mer attraktivt å jobbe i kommunen i et ellers krevende rekrutteringsmarked.	
	Totalt		Kr. 11,245 mill.

Kostnader ved innføring og satsing på kompetanse, heltidskultur og velferdsteknologi er ikke beregnet inn, og bør vurderes som investeringer som også vil gi en mer effektiv drift, samt økt kvalitet.

Ved å redusere med 10 plasser, bør man også kunne redusere de generelle utgiftene til innkjøp av mat og andre driftsutgifter.

#### 4.9.1 Sammendragstabell med innfasing/periodisering av tiltakene i økonomiplan-perioden 2021-24

<b>Helse og omsorg</b>		<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
<b>I</b>	<b>Reduksjon fra 5 til 4 fastlegehjemler</b> Kan ikke beregnes. Avhenger av oppsigelse av eksisterende fastlegeavtale				
<b>II</b>	<b>Reduksjon i hjelperessurs legekantor</b> Nedbemanningen må skje iht. avtaleverket og kan tidligst gjennomføres fra andre halvår 2021, med full effekt fra 2022	250	500	500	500
<b>III</b>	<b>Reforhandling av særavtale for fastlegene fra 2005</b> Avtalen må reforhandles og tiltaket kan trolig ikke gjennomføres før andre halvår 2021, med full effekt fra 2022	1 000	2 000	2 000	2 000
<b>IV</b>	<b>Redusere tallet på sykehjemsplasser/omsorgsboliger med heldøgns omsorg</b> Bør kunne redusere med 14 plasser, og da ca. 10 årsverk. Halvårseffekt i 2021. Full effekt fra 2022.	3 750	7 500	7 500	7 500
<b>V</b>	<b>Redusere pleiefaktor ved korttids -og rehabiliteringsavdeling</b> Bør kunne langt på vei ha full effekt fra 2021 gjennom omstilling internt	1 125	1 125	1 125	1 125
<b>VI</b>	<b>Utleie av 4 plasser</b> Anslått pris på kr. 3 700,- pr. døgn. Halvårseffekt i 2021. Full effekt i 2022 og fremover	2 700	5 400	5 400	5 400
<b>VII</b>	<b>Beholde bemanning og «innsparte» plasser for utleie av 4 plasser</b> Må sees i sammenheng med faktisk fremdrift i både reduksjon i plasser og effektivering av utleiepasser. Anslag til fratrukk →	-1 300	-2 600	-2 600	-2 600
<b>VIII</b>	<b>Overføre ressurser til hjemmetjenestene</b>	-1 600	-3 200	-3 200	-3 200

	Korrespondere med reduksjon i heldøgnsplasser. Anslag til fratrekk →				
IX	<b>Inndraging av 1,0 årsverk merkantil ressurs</b> Årsverket for den merkantile ressursen som skal starte ved økonomiavdelingen, inndras. Forsvares ved at ledelsesårsverk økes på sektoren i forbindelse med omorganisering	390	520	520	520
	<b><i>Sum innsparingstiltak helse og omsorg</i></b>	<b><i>6 315</i></b>	<b><i>11 245</i></b>	<b><i>11 245</i></b>	<b><i>11 245</i></b>



# 5. Teknisk

## 5.1 Oppsummering

Vi har her kommet på sporet av følgende tre innsparingstiltak:

- i. La 50 % av lønnsutgiftene på en avdelingslederstilling på kommunalteknikk overveltes, dvs. heller føres på selvkostområdet. I dette konkrete tilfellet på avløpstjenesten. Stipulert innsparingseffekt på 300.000 kr, med helårseffekt alt i 2021.
- ii. Inndragning av 60 % stillingsressurs som kommuneplanlegger, med virkningstidspunkt 1. november 2020 når vedkommende slutter. Beregnet innsparingseffekt på 700'. Helårseffekt fom. 2021.
- iii. Nedklassifisering av kommunale vegstrekninger. Vi foreslår at det målsettes et økonomisk innsparingskrav for nedklassifiseringen; konkret i form av at det isolert sett skal realiseres reduserte utgifter til innkjøp av tjenester og til vedlikehold i sum på minimum 2,25 mill. kr på årsbasis. 1 mill. kr av denne innsparingen foreslås anvendt til styrket vedlikehold på gjenværende kommunale veier. Nettoeffekt derfor på 1,25 mill. kr. Vi legger til grunn helårseffekt fom. 2022. Halvårseffekt for 2021.

## 5.2 Forslag til ny organisering

### Kommunalområdet for teknisk og infrastruktur



Teamledere kan være aktuelle å definere spesielt inn under kommunalteknikk og eiendom. I praksis betyr dette kartet ikke de store endringene i forhold til dagens organisering. Kommuneplanlegging er foreslått tatt ut og lagt inn under et nytt kommunalområde kalt for stab og sam-

funnsutvikling. Kommuneplanlegger-stillingen sammen med folkehelsekoordinator, næringsutvikler og kvalitets- og beredskapsleder vil inngå her. Alle disse stillingene er leverandører av tverrsektorielle forvaltningstjenester.

Eiendomsskatt foreslås også lagt til stab og samfunnsutvikling, og da under økonomiavdelingen. Det er etter vårt skjønn mer korrekt at hovedansvaret for eiendomsskatten ligger samme sted som økonomi, kombinert med at en får på plass gode rutiner for samhandling med teknisk.

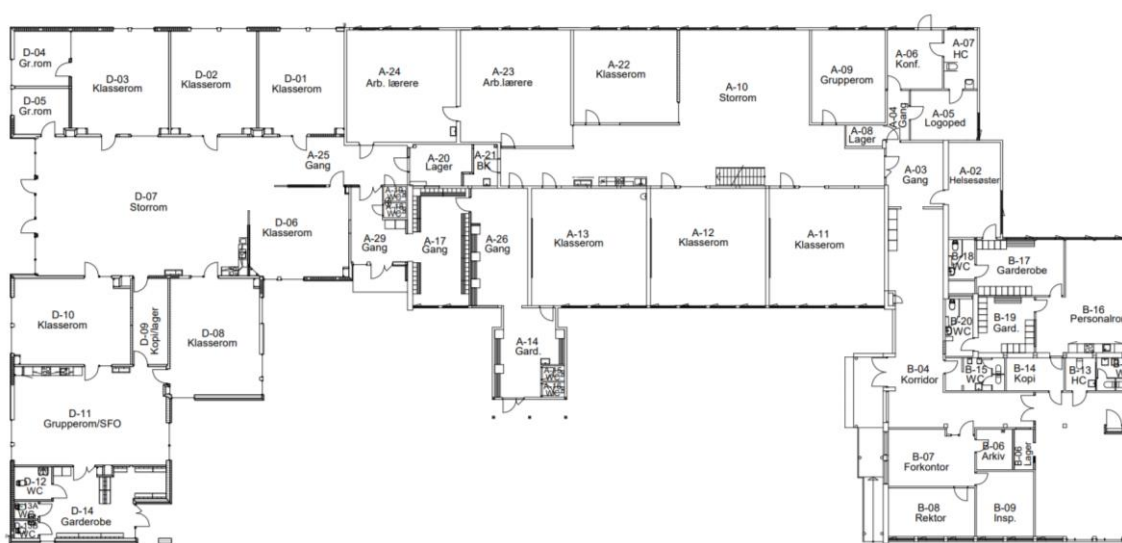
## 6. Vedlegg 1

Skolene i Nesbyen har store arealer i forhold til elevtallet. Tallet på klasserom og størrelsen på disse synes godt tilpasset to klasser på årstrinnet med klasser på omtrent 20 elever. WSP har i 2019 gjort en utredning der det anbefales å samle alle elevene i barneskolebygget, når elevtallet blir lavt nok. Hovedbegrunnelsen synes å være at samling av elever og lærere i ett bygg vil fremme arbeidet med å få en god organisasjonskultur. Med kjente bar-netall og nye prognoser fra SSB kan det stilles spørsmål om det noen gang blir så få elever at dette blir den beste løsningen.

Når elevtallet legger seg under klassedelingsgrensene (28 og 30), vil klasserommene kunne bli i minste laget. Store klasser vil da få personalressurser til deling, men ikke i alle undervisningstimer. Skolene må derfor ha tilstrekkelig mange klasserom med plass til fulle klasser, dvs. klasserom på minst 60 m<sup>2</sup>. I delingstimer kan man bruke andre klasserom, grupperom eller storerommene. A-området og B-området synes å ha tilfredsstillende rom til tre årstrinn. Muligens må lærerkontorene legges utenom, f. eks. i dagens spesialrom. I D-området synes situasjonen mer komplisert.

Slik situasjonen var i 2019/20 manglet det to store klasserom i arealet for 1. – 3. trinn. Problemstillinger knyttet til store klasser i små klasserom er ikke midlertidige. Behovet for større klasserom vil komme ofte, når elevtallet synker slik at de fleste trinnene får færre enn 29 elever. Skolen kan tilnærme seg denne utfordringen på flere måter, avhengig av hvilken løsning man ser for seg om barneskolen og ungdomsskolen slås sammen til én skole.

Hvis man på sikt ser for seg at både barnetrinnet og ungdomstrinnet skal ha sine hjemmeklasserom i dagens barneskole, vil man trenge flere store klasserom i D-området. En kortsiktig løsning før sammenslåing kan være å ta i bruk det noe større «arbeidsrommet» (A-24) som klasserom.



Figur 42 Del av plantegning av barneskolen i Nesbyen. Kilde: Nesbyen kommune

Man kan trolig også sette inn en fleksibel vegg mellom D-01 og D-02 og få et stort klasse-rom. Behovet for arbeidsrom for lærerne kan dekkes i bruk av mindre klasse-rom/grupperom, eller man kan bruke rom i spesialromfløyen. Dette vil bare delvis dekke det langsiktige behovet for fire store klasserom i «D-området», hvis 1.–4. trinn skal ha tilhold der.

Med bare tre trinn og 76 elever er det allerede trangt i storrommet, D-07, siden dette også skal brukes i SFO. Ytterligere ca. 24 elever vil kunne få plass i A-24, men også øke belastningen på storrommet. Hvis alle fire trinnene har ca. 25 elever, vil man trenge ytterligere to store klasserom, eller man må dele to av trinnene i to klasser. Fire årstrinn i D-området synes derfor uhen-siktsmessig.

Alternativt kan en langsiktig løsning med en felles skole være at 5.–7. trinn blir flyttet til ungdomsskolebygget og tar i bruk ledige klasserom her. Det er ingen bygningsmessige grunner til at dette ikke også kan være en kortsiktig løsning. Dette alternativet gir alle klasse-trinn store klasserom, og dessuten vil trinnene som oftest bruker spesialrommene, få god tilgang til disse.

Med en slik løsning kan man stenge av andre etasje og spesialromfløyene i barne-skolebygget og dermed redusere utgiftene til oppvarming og reinhold. 1. og 2. trinn og SFO kan holde til i D-området, mens 3. og 4. trinn får romslige lokaler i A-området.

En annen mulighet er at 1.–4. trinn med SFO har tilhold i spesialromfløyen og i andre etasje. Da frigjøres de lokalene som 1.–5. trinn nå bruker. Disse vil med bygningsmessige tilpasninger kunne romme en forholdsvis stor barnehage. Uteom-rådet må også tilpasses til barnehagens behov.

Fortsatt bruk av ungdomsskolebygget til hjemmeklasserom vil gjøre det mulig å starte samlingsprosessen umiddelbart. Uansett om mellomtrinnet skal være i den ene eller andre av skolebyggene, vil det være god plass til en økonomisk og pedagogisk hensiktsmessig organisering. For skolens del kan man unngå kostnadskrevende ombygginger.